

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO



PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN
DEL PROCESO Y PROCEDIMIENTOS
QUE TIENEN LUGAR EN EL
LEGISLATIVO MEXICANO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA
FERNANDO ORTIZ PROAL

ASESOR: DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE

CIUDAD DE MÉXICO

2008

NOVIEMBRE DE



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A IVETTE

A VALENTINA, FERNANDO Y NATALIA

**TODA REVOLUCIÓN SOCIAL HA DE SER AL
MISMO TIEMPO UNA REVOLUCIÓN
JURÍDICA, SI NO SE QUIERE QUE SEA UNA
VANA PERTURBACIÓN POLÍTICA**

GEORGES RIPERT

**LA LEY DEBE SER HONESTA, JUSTA,
POSIBLE, CONFORME A LA NATURALEZA Y
A LAS COSTUMBRES PATRIAS,
CONVENIENTE AL LUGAR Y TIEMPO,
NECESARIA, ÚTIL, CLARA, NO SEA QUE
INDUZCA A ERROR POR SU OSCURIDAD, Y
DADA LA LEY NO PARA EL BIEN PRIVADO
SINO PARA UTILIDAD COMÚN DE LOS
CIUDADANOS**

SAN ISIDORO, OBISPO DE SEVILLA

AGRADECIMIENTOS

Conforme se avanza en el camino de la vida nos vamos dando cuenta de que nada logramos solos. Nuestra existencia y circunstancias siempre son colectivas. Construimos conjuntamente con quienes la vida nos pone a un lado. Las individualidades no existen. Por ello, no puedo dejar de reconocer en estas breves líneas a las personas cuyo ejemplo, colaboración y apoyo realizaron esta investigación conmigo.

En primer término agradezco a mi familia su amor y permanente estímulo. Gracias a Ivette, Valentina, Fernando y Natalia. A mis padres, Fernando Ortiz Arana y Susana Proal de la Isla, gracias por su ejemplo. A mis hermanos Erika y Mauricio, a Josefina Reverter y a Kristian Tommasi, gracias por su cariño y apoyo. También gracias por su confianza a Rodrigo Ampudia y Josefina Tommasi.

Agradezco al Dr. José Narro Robles, Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, su ejemplo de tenacidad y compromiso con la Universidad.

Al Dr. Miguel Covián Andrade, mi tutor y maestro en el más amplio sentido del término, mi admiración y gratitud por sus conocimientos, consejos, generosidad y atinada asesoría que permitieron la conclusión de este trabajo.

Por la confianza que depositó en mi persona para ingresar al programa de Doctorado, agradezco infinitamente al Dr. Ruperto Patiño Manfer, Director de nuestra Facultad de Derecho.

A mis distinguidos maestros los doctores Leonel Armenta López y Luciano Silva Ramírez, quienes formaron parte de mi Comité Tutoral, gracias por compartir conmigo sus conocimientos, por su consejo oportuno y por su inagotable paciencia.

Al Dr. Sergio Márquez Rábago, Director de la División de Estudios de Posgrado de nuestra Facultad, gracias por su amistad y por el apoyo que me ha brindado para la terminación de esta investigación. De igual manera agradezco al Dr. David Cienfuegos Salgado la acuciosa y diligente revisión que efectuó de este trabajo.

Esta investigación jamás se hubiera realizado sin el invaluable apoyo de una talentosa y dedicada joven, a quien auguro un prominente futuro académico, mi permanente agradecimiento a Enoé García Romero. También agradezco por su disposición y atenciones a la Lic. Nora Guevara de la División de Estudios de Posgrado.

Especial mención merecen mis apreciados amigos los doctores Javier Romo Michaud y Francisco de Rosenzweig Mendialdua, cuyo ejemplo me motivó y afecto impulsó a lograr esta meta.

No puedo dejar de agradecer por su tiempo, ideas y pasión por la cosa parlamentaria a los legisladores José González Morfín, César Camacho Quiroz, Pablo Gómez Álvarez, Jesús Reyna García y Francisco de Paula Agundis Arias.

A Jaime Araiza Hernández, Joaquín Borrell Valenzuela, Ricardo Carbajal Gómez, Luis Lorenzo Córdova Arellano, Rodrigo Gómez Palacio, Israel González Frías, José Luis Laporta de Caso, Juan Luis Montes de Oca Monzón, Vanessa Sánchez Hernández y Salvador Thomas Landeros, gracias por compartir un destino.

Gracias a todos mis compañeros de La Paz por enseñarme a creer y crecer, especialmente a Mónica Valenzuela David, Jorge Gálvez Guzzy, Benjamín Heding y Carlos Navarro.

Finamente, aprecio a mis compañeros de la Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte las múltiples consideraciones que me tuvieron durante el desarrollo de este estudio.

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I	
Papel del Legislativo en el Estado Moderno	15
1. Análisis de los conceptos fundamentales.	16
1.1. Estado Moderno, Estado Social de Derecho y Estado Constitucional de Derecho.	16
1.2. Sistema Político.	27
1.3. Formas de Gobierno.	33
1.4. Democracia y Representación.	47
1.5. Principio de Separación de Poderes.	59
1.6. Partidos Políticos y Pluralismo.	68
1.7. El Poder Legislativo.	78
2. Origen y evolución del Legislativo.	91
3. Relación del Legislativo con otros poderes.	101
4. El papel del Legislativo en la actualidad.	109
CAPÍTULO II	
El Legislativo en el Estado Mexicano	120
1. Antecedentes.	121
2. Marco normativo.	133
3. Funciones y facultades.	145
4. Organización y funcionamiento.	167
5. Proceso y procedimientos legislativos.	180
6. El papel del Congreso de la Unión en la nueva realidad política mexicana.	187
CAPÍTULO III	
Proceso y procedimientos parlamentarios en México: características y finalidades	198
1. Proceso parlamentario: el Juicio Político	200
2. Procedimientos legislativos.	215
2.1. Reforma legal.	215
2.2. Reforma constitucional.	235
3. Procedimientos financieros.	244
3.1. Ley de Ingresos de la Federación.	244
3.2. Presupuesto de Egresos de la Federación.	253
3.3. Cuenta Pública.	259
3.4. Deuda Pública.	274

4. Procedimientos de investidura.	280
4.1. Designaciones.	280
4.2. Ratificaciones.	288
4.3. Nombramientos.	292
4.4. Licencias, permisos y autorizaciones.	296
5. Procedimientos evaluatorios.	302
5.1. Informe presidencial.	302
5.2. Comparecencias y solicitudes de información.	309
5.3. Auditoría Superior de la Federación.	316
5.4. Comisiones de investigación.	329
5.5. Intervención en materia de política exterior y tratados internacionales.	334
6. Procedimientos jurisdiccionales.	338
6.1. Resolución de controversias limítrofes entre los Estados.	338
6.2. Declaración de Procedencia.	344
7. Procedimientos protocolarios.	352
7.1. Cambio de poderes.	352
7.2. Sesiones solemnes.	354
7.3. Inscripción en letras de oro.	361
7.4. Medallas y reconocimientos.	362
Medalla de Honor Belisario Domínguez y	
Medalla al Mérito Cívico Eduardo Neri,	
Legisladores de 1913.	

CAPÍTULO IV

Mecanismos similares en el Derecho Comparado	367
1. Reino Unido.	371
2. España.	379
3. Estados Unidos de América.	395
4. Italia.	411
5. Francia.	418
6. Chile.	431

CAPÍTULO V

Evaluación y propuesta de modernización del proceso y procedimientos parlamentarios	454
1. Evaluación de la eficacia del proceso y procedimientos legislativos vigentes.	455
2. Propuesta de modernización.	489

CONCLUSIONES	497
---------------------	------------

ANEXO. Entrevistas a legisladores

FUENTES	572
----------------	------------

Obras consultadas.	272
Enciclopedias y Diccionarios.	584
Hemerografía.	585
Legislación.	587
Artículos periodísticos.	588
Páginas electrónicas.	588
Otras fuentes.	589

INTRODUCCIÓN

En los últimos años el sistema político mexicano ha sufrido una vertiginosa transformación derivada del desarrollo democrático del país. En estos nuevos tiempos de efectiva pluralidad y alternancia, el Congreso de la Unión se ha venido emancipando del control fáctico del Ejecutivo y, consecuentemente, ha recobrado su autonomía.

Esta independencia del Legislativo ha modificado drásticamente el ritmo del trabajo parlamentario, exhibiendo que diversos mecanismos del quehacer legislativo en la actualidad resultan anacrónicos y en poco contribuyen al eficiente desarrollo de las labores congresionales.

El problema radica en que la realidad política sorprendió al parlamento mexicano, el cual adolece de instrumentos o instancias modernas que le permitan cumplir cabalmente con sus funciones propiamente legislativas, financieras y de control, derivadas de la teoría de la representación popular y enmarcadas en el principio de separación y colaboración de poderes.

Adicionalmente, el entorno global y los avances tecnológicos que han tenido lugar en las últimas décadas, han provocado un creciente fenómeno de especialización del Derecho. En este sentido, la actualización de un orden jurídico mucho más amplio y complejo exige de trámites legislativos más eficaces, ya que de lo contrario corremos el riesgo de obstaculizar, paradójicamente, desde el propio Legislativo, la modernización de nuestro sistema normativo, mismo que sin lugar a dudas es un elemento fundamental para el desarrollo democrático del país.

Por otro lado, el marco normativo de nuestro legislativo es anacrónico. Tanto la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* como el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, cuerpo reglamentario - este último vigente desde 1934 - y cuyo contenido, curiosamente y a diferencia de la ley orgánica que es un

ordenamiento de carácter prácticamente estructural, norma la parte funcional del Congreso mexicano.

Las lagunas y deficiencias se han suplido mediante un ejercicio abusivo de la figura del acuerdo parlamentario, lo que no brinda certeza jurídica y termina por generar reglas que cambian de legislatura en legislatura según los caprichos de los legisladores en turno.

En estas condiciones, frente a una dinámica y cada día más especializada ciencia jurídica que exige una rápida capacidad de respuesta del Legislativo, nos encontramos con un Congreso de la Unión plural pero incapaz de responder a esta exigencia, entre otras razones, porque carece de las instancias adecuadas que coadyuven a este fin.

Por el contrario, toda vez que las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales e internacionales del país cambiaron, los viejos métodos parlamentarios ya son obsoletos y se han convertido en obstáculos en lugar de caminos para el consenso y los acuerdos indispensables en la nueva pluralidad.

En atención a esta realidad, el objetivo del presente trabajo es demostrar que el funcionamiento de los órganos legislativos federales en México es altamente ineficiente dados los complejos y anacrónicos procedimientos vigentes, lo que hace indispensable eliminar algunos, replantear otros y crear nuevos mecanismos para el desahogo del trabajo parlamentario.

Toda vez que se trata de un estudio propositivo de naturaleza eminentemente jurídica, para alcanzar el objetivo planteado se acude básicamente al método jurídico-documental, habiéndose recopilado información suficiente para desarrollar la presente investigación, incluyendo la categoría de derecho comparado.

Asimismo, se recurre a la sociología para comprender aquellos hechos sociales que han dado lugar a nuestro sistema político y convergentemente al

denominado parlamentarismo mexicano; y también a la historia para conocer las razones de las instituciones políticas, entendiendo al parlamento como una de ellas, y consecuentemente la génesis de las costumbres que luego se transformaron en el proceso y procedimientos normados que adelante se analizan. En atención a la complejidad de los temas parlamentarios, se acude indistintamente al método inductivo y al método deductivo.

Los objetivos específicos de esta investigación consisten en analizar el origen, evolución y papel del Legislativo en el universo del Estado moderno; distinguir las nociones de sistema político y formas de gobierno, así como conceptualizar democracia, representación popular, partidos políticos y pluralismo; describir los elementos, funciones, facultades y finalidades de los órganos legislativos a la luz del principio de separación de poderes; establecer el papel del Legislativo en las diversas formas de gobierno; exponer los antecedentes históricos del parlamento mexicano con énfasis en el rol que ha jugado en el sistema político; analizar las recientes transformaciones del sistema político mexicano y caracterizar el nuevo papel del Legislativo; exponer el marco normativo del Congreso de la Unión; analizar el proceso y los procedimientos legislativos federales vigentes, sus orígenes, finalidades, características y efectividad; realizar un estudio comparativo entre el proceso y los procedimientos legislativos federales mexicanos con los existentes en España, Italia, Estados Unidos de América, Reino Unido y Chile; reformular y crear nuevos procesos y procedimientos legislativos federales.

La hipótesis de este trabajo es la siguiente: si el Legislativo federal mexicano es ineficiente y no se aprecian ni siquiera a mediano plazo condiciones para una transformación profunda de la forma de gobierno, entonces se hace necesario modernizar los procesos y procedimientos legislativos para hacerlos eficientes en las actuales circunstancias.

Si bien debemos reconocer los avances conseguidos en lo que respecta a la independencia del Poder Legislativo, los cuales se deben en gran medida al pluralismo que priva en los recintos parlamentarios como consecuencia del

proceso democratizador que ha tenido lugar en las últimas décadas en nuestro país, es innegable el escaso grado de operatividad del parlamento mexicano.

El parlamento mexicano está atrofiado y para muestra bastan algunos botones. Siguiendo las ideas de Copeland y Patterson, especialistas en el análisis de los parlamentos modernos, acorde a una lógica democrática, la operatividad de una asamblea representativa en la actualidad se puede valorar en razón de cinco elementos: 1) la autonomía demostrada en sus decisiones; 2) la formalidad de sus actos acreditada con apego a reglas y procedimientos bien articulados y conocidos por sus miembros; 3) la uniformidad en el desempeño de sus tareas; 4) la complejidad organizacional con que cuenta para hacer viable su compromiso representativo; y, 5) su posibilidad de fomentar con base en los puntos anteriores el aprecio y el apoyo de la ciudadanía.

Aplicando esta sencilla prueba a nuestro legislativo arribamos a interesantes conclusiones: el mexicano es un parlamento autónomo pero profundamente confrontado; que no cuenta con procedimientos formales y ciertos, lagunas que supera a través de la emisión de acuerdos parlamentarios, generalmente cupulares y caprichosos; cuyo trabajo se desenvuelve de manera poco uniforme, respondiendo a una lógica partidista mucho más electoral que doctrinal; con una organización endémica, siendo las comisiones dictaminadoras los órganos parlamentarios más importantes y, paradójicamente, los menos atendidos, incluso en ciertos casos es difícil que sesionen porque no se reúne el quórum para hacerlo; y cuyos integrantes acreditan un escaso compromiso social y, por lo mismo, tienen una pésima imagen ante la ciudadanía.

En este sentido, el grave riesgo que estamos corriendo radica en que la inoperancia del Congreso se traduce en un factor que limita las posibilidades de desarrollo del país.

CAPÍTULO I

PAPEL DEL LEGISLATIVO EN EL ESTADO

1. Análisis de los conceptos fundamentales.

1.1. Estado Moderno, Estado Social de Derecho y Estado Constitucional de Derecho.

1.2. Sistema Político.

1.3. Formas de Gobierno.

1.4. Democracia y Representación.

1.5. Principio de Separación de Poderes.

1.6. Partidos Políticos y Pluralismo.

1.7. El Poder Legislativo.

2. Origen y evolución del Legislativo.

3. Relación del Legislativo con otros poderes.

4. El papel del Legislativo en la actualidad.

1. Análisis de los conceptos fundamentales

1.1. Estado Moderno, Estado Social de Derecho y Estado Constitucional de Derecho

Todo análisis de cualesquier manifestación del poder público se enmarca en la plurivalente y en ocasiones nebulosa esfera del Estado. Este concepto, susceptible de abordarse desde diversas dimensiones tales como la jurídica, la política, la sociológica, la axiológica y la teleológica, es una referencia obligada en cualquier lance hacia las raíces, mitos, realidades y retos de las instituciones políticas que cimientan y estructuran la organización de toda sociedad humana, desde las más antiguas hasta las contemporáneas.

En una primera noción, amplia y general, el término Estado alude a la forma de organización política de una comunidad determinada. Se trata de la estructura del poder público de dicha colectividad que se expresa a través de normas, instituciones y procedimientos jurídicos. En virtud del contrato social¹ los individuos permutan su libertad originaria por una serie de garantías y derechos. El Estado es el ente que se establece para hacer privar este acuerdo y custodiar su equilibrada ejecución.

Esta entelequia cuenta con personalidad jurídica propia, por lo que su naturaleza es la de una persona moral,² y se distingue por su supremacía respecto de los demás sujetos de derecho que coexisten en el mismo ámbito nacional.

Sin embargo, allende la definición jurídico-política, el concepto de Estado es una construcción teórica mucho más compleja que solo se explica a la luz de su evolución. No se puede perder de vista que el Estado es dinámico y muta al

¹ Para abundar sobre las ideas contractualistas de Thomas Hobbes, John Locke y Jean Jacques Rousseau, consultar Daros, William, "Tras las huellas del pacto social", en *Enfoques: Revista de la Universidad Adventista de la Plata*, N° 1, 2005, pp. 5-54.

² Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª edición, Porrúa, México, 1991, pp. 31-32.

ritmo de los acontecimientos que condicionan el devenir de la colectividad. En este punto, el término Estado adquiere un sentido más axiológico y teleológico que orgánico. Se explica en razón de los principios que lo inspiran y los fines que lo justifican en un momento determinado del desarrollo de una comunidad³.

Así las cosas y por razones de método, empezaremos por delimitar temporal y espacialmente al objeto de estudio, pues, como afirma Herman Heller,⁴ no es posible desvincular el saber científico respecto de la realidad histórico-social, de tal suerte que para alcanzar la conceptualización de Estado Social de Derecho y de Estado Constitucional de Derecho, nuestro punto de partida será la noción de *Estado* entendida como la forma o estructura política que adoptaron las sociedades de la Europa Occidental en la segunda mitad del siglo XIV y la primera del XV, en el contexto de las monarquías o tiranías nacionales que fueron la antesala de la modernidad, y en el que surge esa idea moderna del Estado como una elaboración de la voluntad humana⁵.

En efecto, en un primer momento, el Estado moderno surge como Estado Absoluto, fundado sobre los principios de que no existen derechos fuera y sobre el Estado y de que el soberano es la encarnación del Estado.⁶

Ya en la obra de Maquiavelo y posteriormente en Hobbes⁷ encontramos, por un lado, la justificación del Estado - como necesidad histórica, al calor de sucesos políticos, sociales y económicos propios del momento en el que

³ El constitucionalista español José Antonio González Casanova sostiene la imposibilidad de separar a la sociedad y al poder. En su concepto, todo Estado es en última instancia un Estado-Nación, ya que “*en la práctica, el Estado y la Sociedad forman una sola y única realidad compleja. La “sociedad” nacional cristaliza en su proceso de organización social, mediante las relaciones sociales, en Estado-Nación y, a su vez, tal Estado-Nación conserva, reconstruye y transforma la sociedad nacional en la dirección que señalan los que gobiernan*”. González Casanova, José Antonio. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 3ª edición, Editorial Vicens-Vives, España. 1989, pp. 14-15.

⁴ Heller, Herman, *Teoría del Estado*. 5ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002 p. 43.

⁵ “ *La monarquía absoluta derrocó el constitucionalismo feudal y las ciudades-estado libres en los que se había basado en gran parte la civilización medieval*”. Cfr., Sabine Georg, *Historia de la Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, p. 250.

⁶ Cfr. Solari Giole, “La concepción liberal de Estado” en Gerardo Álvarez Tenorio y Dolores París (compiladores), *Política y Estado en el pensamiento moderno*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996, p. 72.

⁷ Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 140-141.

vivieron los autores mencionados - guerras civiles, y sobre todo religiosas- y, por otro lado, el punto de partida de la estructuración política del Estado Moderno - entiéndase el Estado absolutista, autoritario-como entidad poblacional y sociológica, y que propiciaron la formación de la conciencia nacional. Y el factor de la unidad, en las primeras naciones modernas, es precisamente la figura del monarca absoluto que concentra en su persona la totalidad del poder. En este contexto, el pensamiento filosófico- político se inclinó por vez primera hacia una concepción autónoma y secularizada del poder al margen de instancias superiores y universales, como el Papado o el Imperio.

Sin embargo no es sino hasta el siglo XVIII cuando puede hablarse de un modelo de Estado sustitutivo de la monarquía, cuya esencia es el poder político limitado, en palabras de Miguel Covián,⁸ se trata de un Estado cuyos requisitos elementales son la presencia de una representación política - un parlamento - y la división del poder para evitar su abusivo ejercicio y generar al mismo tiempo un sistema de recíproco control llamado de pesos y contrapesos. Es aquí donde aparece la idea del poder público, organizado, dividido y limitado a través de la vigencia de una serie de reglas de convivencia: las normas jurídicas.

Para la corriente *paleo-iuspositivista* alemana, cuyo exponente más destacado es Hans Kelsen, el término *Rechtsstat* - que entenderemos utilizado en sentido lato, débil o formal - designa cualesquier ordenamiento jurídico en el que el poder público se atomiza para su ejercicio y estos *poderes públicos* son conferidos por la ley, limitándose su ejercicio al cumplimiento de las formas y a través de los procedimientos legalmente establecidos.⁹

⁸ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político Mexicano. Democracia y cambio estructura.*, Segunda Edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001, p. 3.

⁹ Véase Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, trad. de R.J. Vernengo, UNAM, México, 1979: "si se reconoce al Estado como un ordenamiento jurídico, cada Estado es un Estado de Derecho y por ello el término se convierte en pleonástico" p. 345; "cada estado debe ser un estado de derecho en el sentido de que cada estado es un ordenamiento jurídico" p. 351.

En este sentido, el Estado Liberal es una idea que se asocia íntimamente a la continua afirmación del principio de legalidad, es decir, de primacía de la ley frente a la gestión pública. Estas características elementales que comienzan a ser referente común en los pensadores clásicos, adquieren mucha más fuerza a partir del siglo XVIII con las revoluciones norteamericana y francesa y, posteriormente, bajo las premisas del liberalismo burgués del siglo XIX.

Ya desde ese entonces, la idea asociada al Estado de Derecho se consolida al amparo de dos notas básicas: la máxima reducción posible de la discrecionalidad concedida al poder político; y, el establecimiento previo y claro de las reglas del juego social que le permitirá a los individuos procurarse sus fines y deseos personales libremente.¹⁰

Más el individualismo que daba sentido al Estado liberal, por algunos autores denominado Estado liberal- burgués, no pudo sostenerse tras el estallido de la primera Guerra Mundial y los importantes acontecimientos de carácter político y social que le sucedieron, entre los que destacan una serie importante de movimientos obreros y campesinos en demanda de mejores condiciones laborales y de una equitativa distribución de la riqueza, la formación del Partido Socialdemócrata en Alemania, así como diversas reformas que sentaron las bases del actual Derecho del Trabajo, fueron la coyuntura que hizo posible el surgimiento de una idea social del Estado, que pudiera corregir las injusticias ocasionadas por el libre juego de las fuerzas económicas; sirvan de ejemplo en Europa, las Constituciones de Weimar de 1919 o la austriaca de 1920¹¹ y en nuestro país la Constitución de 1917.

En este orden de ideas, al hablar de Estado social de Derecho se hace alusión a aquel poder que reconoce la propiedad privada y la libre iniciativa, al mismo tiempo que valora las exigencias de la justicia para la tutela de las necesidades generales. En otras palabras, se trata de una organización que ejerce el poder

¹⁰ Cfr. Miaille, Michel, *El Estado de Derecho*, U.A. Puebla, México, 1985. pp. 17-18 citado por Covián Andrade, Miguel. *op. cit.* p.3.

¹¹ Cfr. González Uribe, Héctor. *Hombre y Estado: estudios político Constitucionales*. Porrúa, México, 1988 p. 123.

privilegiando aquellos espacios de libertad que el individuo no cedió en virtud del contrato social.

En el modelo del Estado liberal los derechos eran marginales, subsidiarios, secundarios. Todo ello encontraba su causa en la asunción de los mismos como simple "forma", es decir, la forma de la ley y consecuentemente, no consistían en una "sustancia"; estaban carentes de una entidad autónoma, eran meros aspectos residuales de la ley. Sin embargo, los abusos y arbitrariedades que se han cometido en nombre de la "legalidad" en las últimas décadas han generado una nueva corriente del pensamiento jurídico que ha cuestionado la validez de la norma como medio y fin del Derecho. Partiendo de la base de que todo texto constitucional, norma suprema del Estado, establece con mediana precisión los principios rectores y valores que subyacen como fuente de las disposiciones legales, se cuenta con la posibilidad de "fragmentar" al Derecho, esto es, de realizar una dicotomía que permita distinguir entre la norma y los derechos - en sentido estricto - o garantías que custodia dicha norma.

En este sentido, la nítida apreciación de esa doble naturaleza de una disposición jurídica - como norma de conducta y como declaración de principios - permite una concepción jurídica que sea recomposición armónica de la primera con los segundos.¹² En este orden de ideas, Javier Romo Michaud sostiene que *"por medio de un silogismo dialéctico, podemos plantear al derecho como una necesidad social, mediante las siguientes premisas: A.- El hombre requiere para su existencia de vivir en sociedad. Es un "zoon politikon", posee un instinto gregario y por tanto inherente a su naturaleza. B.- El hombre es un ente teleológico, constantemente busca la realización de sus fines. Conclusión.- La vida de relación impone que su conducta esté ordenada por una autoridad que fije ciertas normas que al ser observadas u obedecidas, permitan a todos y cada uno de los miembros del grupo social alcanzar los*

¹² Cfr. Queralt Tejada, Gorráiz. "La crisis de la Ley" en *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*, Editorial Tirant Lo Blanch, 2002, pp. 481-502.

*finas que se proponen, sin impedir con ello que los demás puedan lograr los suyos propios, en armonía, de manera pacífica y segura*¹³.

Así las cosas, se denomina Estado constitucional de Derecho a aquél que se organiza jurídicamente a partir de una norma suprema erigida como parámetro de validez del resto de normas pertenecientes a un sistema jurídico, lo cual supone una vigencia efectiva de la Constitución y del orden normativo, es decir, que las decisiones políticas y sociales se adopten de acuerdo a las reglas constitucionales.

Para el distinguido constitucionalista mexicano Luciano Silva Ramírez, la Constitución es *“la norma Suprema, generalmente escrita que contiene los principios, reglas y disposiciones que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, organismos autónomos, así como las relaciones de éstos con los habitantes de un Estado, preservando sus derechos fundamentales llamados (en México) garantías individuales”*.¹⁴

En este tenor, el principio de supremacía de la ley - también llamado dictadura de las normas - queda relegado a una adecuación a los parámetros fijados por la norma más alta del sistema, la cual pasará a ostentar un papel no únicamente formal -si atendemos a su posición en la pirámide tradicional del derecho-, sino material y condicionante en todos los casos, por cuanto a un conjunto de valores, principios y derechos¹⁵ esto es, un contenido sustantivo, no sólo no habrá de ser vulnerado, sino que obligará a los juzgadores a interpretar el conjunto de normas en un caso concreto a la luz y de conformidad con el ordenamiento supremo, concretamente, en armonía con los principios, valores y fines que postula.

El principio de consistencia de las normas con la Constitución garantiza que el legislador no restringirá los derechos y libertades constitucionalmente

¹³ Romo Michaud, Javier. “Reflexiones en torno al concepto del Derecho”, en *Forum. Expresión Universitaria*. Año 1, Número 1, México, junio de 1992.

¹⁴ Silva Ramírez, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el juicio de amparo en México*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 9.

¹⁵ Prieto Sanchís, Luis, *Ley, principios, derechos*, S.N.E, Madrid, 1998, p.35

establecidos; mientras que el juzgador siempre deberá privilegiar el espíritu de los derechos elementales y fundamentales establecidos en la Constitución, los cuales dejarán de estar sometidos a la dictadura de normas secundarias huecas que no comparten la esencia constitucional.

El Estado de Derecho Constitucional - también denominado Estado Constitucional de Derecho - y el Estado de Derecho, sin más - liso y llano - tienen una notable diferencia en el hecho de que en el primero, la Norma Suprema vincula materialmente la actividad normativa del legislativo y jurisdiccional de los impartidores de justicia. Así pues, el constitucionalismo entablilla todos los poderes a lo previsto por la Constitución, no sólo de un modo formal, sino también sustantivo.

En este sentido, ha querido verse a la Constitución como dotada de lo que podríamos llamar como una “fundamentalidad” tanto formal como material.¹⁶

Así, el imaginar una norma jurídica superior, nutrida de un modo importante por derechos fundamentales, los cuales podrán hacerse valer incluso contra la ley, ha dejado de ser una idea desconocida o poco cabal con nuestro modelo de derecho. Tal es la fuerza con que irrumpe la *norma normarum* en el ámbito de lo jurídico, que aunque la Constitución venga a insertarse en un ordenamiento preexistente, no se acomoda a él sino que, por el contrario, lo fuerza a adecuarse a ella, de manera que puede decirse que la Constitución es base o si se prefiere, cúspide del ordenamiento entero.¹⁷

No se puede obviar, como se apuntó, que en nombre del “Estado de Derecho” se han cometido tremendas injusticias. Esgrimiéndose la espada del “imperio de la ley” se ha pisoteado la dignidad de muchas personas. Y es que la paulatina radicalización en la práctica del iuspositivismo terminó por colocar a las disposiciones legales por encima de todo, incluso de los derechos

¹⁶Cfr. Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*, S.E., traducción de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 503.

¹⁷ Rubio, F. "La constitución como fuente de derecho", en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*. S.E. Madrid, 1993, p. 83.

fundamentales, la justicia y los límites al ejercicio del poder público, que en última instancia constituyen su propia esencia. Así llegamos a la tiranía de las normas y, muchas veces, a algo aún peor: la dictadura de las formas.

Afortunadamente en los últimos años, han comenzado a penetrar en la conciencia colectiva las ideas de constitucionalistas como Gustavo Zagrebelsky, Carlos Santiago Nino, Riccardo Guastini y Miguel Carbonell,¹⁸ que exponen con agudeza y claridad la necesidad de replantear el papel de la Constitución en las sociedades democráticas y plurales que prevalecen en la actualidad.

Zagrebelsky sugiere transitar del Estado de Derecho al Estado de Derecho Constitucional. Lograr escapar de la dictadura del texto de la ley hacia un universo jurídico en el que prevalezcan en la aplicación de las disposiciones legales los principios y valores que emanan y motivan a la Carta Magna.

Carlos S. Nino nos habla de alcanzar una Constitución que se equipare a una carta de navegación que permita a la sociedad transitar hacia un mejor futuro, realizando oportunamente los golpes de timón que se vayan requiriendo en un mundo cada día más dinámico y dejando de venerar los atavismos históricos.

Por su parte, Riccardo Guastini se ha avocado al estudio de los diversos conceptos de “Constitución”, haciendo hincapié en las normas de eficacia diferida, esto es, disposiciones constitucionales para cuya efectiva vigencia se necesitan de otras normas de menor jerarquía pero no forzosamente de menor importancia que les brinden viabilidad y operatividad.

Finalmente, Miguel Carbonell ha impulsado con ahínco el replanteamiento de nuestro modelo constitucional como condición indispensable para construir una verdadera democracia en México.

¹⁸Cfr. Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos justicia*. Editorial Trotta. Madrid, 1995; Guastini, Ricardo, *Estudios sobre teoría constitucional*. Fontamara, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001; Nino, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997; Carbonell, Miguel. *La constitución en serio: multiculturalismo igualdad y derecho sociales*, Porrúa, UNAM, México, 2002.

No obstante, mientras estas ideas van penetrando lentamente en la comunidad jurídica y política mexicana, nuestro país pierde valioso tiempo para actualizarse. En México la regla es que el ejercicio de los derechos queda supeditado a la forma en que se exigen. Una persona que cumple con todos los requisitos para percibir una pensión simplemente la pierde si no la solicita “en tiempo y forma” de conformidad a un laberíntico calvario de trámites burocráticos.

Bajo la absurda máxima de “la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento”, se abusa precisamente de la involuntaria falta de preparación de un amplio sector poblacional. Se hacen nugatorios los derechos en aras del papeleo. Y mientras en Europa se cuestionan sobre la posibilidad de contar con “constituciones abiertas”, esto es, textos constitucionales que entre otras cosas permitan la automática incorporación al orden normativo nacional de aquellos derechos humanos que se reconozcan en los instrumentos internacionales, o bien que en ciertos casos permitan la aplicación de figuras e instituciones de otros sistemas jurídicos, en México no podemos ponernos de acuerdo para sacar en paz y a salvo la ceremonia del cambio de poderes.

El abismo entre una y otra realidad no es solamente reflejo del atraso o avance político cultural, según el ángulo del que se quiera ver, entre unos y otros, sino que implica el cimientamiento de las injusticias. Las normas jurídicas no determinan en sí mismas el valor de una comunidad; no obstante, la manera en la que se aplican es sin lugar a dudas el parámetro de la dignidad colectiva.

En este sentido, en México las leyes se aplican sin atender a los valores y principios que se consagran en la Constitución. Además, en los últimos años se ha contraído el ritmo evolutivo de nuestra carta magna. Paradójicamente los cambios en el sistema político generados por la alternancia y por el esquema de pluralidad que priva en los órganos legislativos han postergado la adecuación de la parte axiológica y teleológica del texto constitucional a la nueva realidad social, política, económica e internacional que se vive.

De los tiempos de la reforma caprichosa pasamos a los de una riesgosa estaticidad. Y si bien nuestra Constitución sigue cumpliendo con su papel de pacto social, esto se debe en buena medida a las interpretaciones que los órganos jurisdiccionales federales hacen de sus postulados, dotándolos de efectiva actualidad y vigencia. Sin embargo, nuestro sistema legal no va a poder adaptarse eterna y exclusivamente en función de criterios jurisprudenciales.

En este sentido, durante un evento en memoria del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, el Dr. Luciano Silva Ramírez señaló que *“en el actual contexto legal, con abundancia de tecnicismos, las partes parecen entrar en un laberinto, donde se llegan a perder también los propios tribunales especializados”*¹⁹.

No podemos imaginar a una nación sin la existencia de un testimonio supra-legal que establezca las bases fundamentales y brinde coherencia a las diversas normas que regulan las diferentes vertientes de la vida comunitaria. Y es que para que exista un orden normativo es imprescindible contar con un instrumento superior. Es indispensable que exista una relación jerárquica y armónica entre las distintas regulaciones, particularmente respecto de los principios y valores colectivos. De ahí que de la Constitución deriven todas las normas, transformando así un compendio de leyes en un verdadero sistema jurídico.

Por ello, coincidimos con la corriente que busca dejar de lado una legalista interpretación del Estado de Derecho para transitar a un verdadero Estado Constitucional.

¹⁹ Silva Ramírez, Luciano. “Es necesaria una reforma en materia de amparo”. *Ciclo de conferencias en homenaje al profesor emérito Ignacio Burgoa Orihuela*, efectuado el 9 de marzo de 2006 en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Boletín UNAM-DGCS-176.

1.2. Sistema Político

Ahora bien, previamente a abordar los conceptos de sistema político y de formas o regímenes de gobierno, es menester repasar de forma muy didáctica la distinción y relación entre la idea de Estado y dichos conceptos.

Para Guillermo Cabanellas²⁰ cuando se utiliza la palabra “régimen,” se hace referencia a método o sistema, así como a la actividad y proceder de un gobierno. Así entonces, por régimen político debemos entender el sistema de gobierno que priva en un Estado determinado, entendido como la organización, funcionamiento e institucionalización del poder público en la colectividad de que se trate.

Es común que se utilicen como sinónimos “régimen político” y “régimen de gobierno”. Por su parte, la diferencia del régimen político con la forma de gobierno o bien con el sistema político es la siguiente: la “forma de gobierno” representa los principios fundamentales de organización del poder público - en el caso de México, por mandato constitucional, se trata de una república representativa, democrática y federal -, mientras que el “régimen de gobierno” implica todas las instituciones, figuras y procedimientos en virtud de los cuales se organiza y funciona dicho poder público. Por su parte, “sistema político” es el conjunto de complejos procesos sociales y de relaciones funcionales dadas entre los elementos que lo integran - conjunto de poderes públicos y organizaciones de diversa índole.

Para Aristóteles existían dos formas de gobierno: puras e impuras. En las primeras se presentaba una amplia distribución del poder público con el consecuente beneficio para muchos; y, en las segundas, se daba la concentración del poder en beneficio de los pequeños grupos que lo detentaban.

²⁰ Consultar, Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 23ª edición Editorial Heliasta, Argentina, 1994.

Como regímenes políticos, y también dependiendo de quiénes ostentan y cómo arriban al poder, encontramos la distinción entre autoritarios o monocráticos - el poder se deposita en un solo individuo - y democráticos - el poder se divide para su ejercicio y deriva de la voluntad popular expresada a través del sufragio.

Para Hans Kelsen²¹ en su libro *“Esencia y valor de la democracia”*, entendido como forma de Estado *“el parlamentarismo significa formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de la mayoría”*. Y la existencia de un órgano de representación electo democráticamente es requisito *sine qua non* para calificar como una democracia moderna. De hecho, a medida que se consolida un sistema democrático este colegio se convierte en el espacio más importante para la toma de las decisiones públicas, tendiendo a dominar o prevalecer respecto de los otros. En este sentido, para Giovanni Sartori²² nos indica que en una primera fase, el parlamento se encuentra situado fuera del Estado – como se verá, su génesis lo ubica como un espacio para hacer escuchar al monarca la voz de los grupos económicamente más poderosos del reino- pero a medida que crece su poder termina por sumergirse en las estructuras públicas, llegando a ocupar un lugar privilegiado dentro del Estado.

Habiendo hecho las precisiones que anteceden, pasamos al análisis del concepto que nos ocupa. Por “sistema político” se entiende cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. Bobbio²³ al definir sistema hace una distinción entre el conjunto de efectivas relaciones inter-subjetivas, presentes en una comunidad determinada y, por ello, constitutivas de un sistema político específico; y el conjunto de hipótesis interpretativas capaces de indagar las relaciones caracterizantes de las vinculaciones inter-subjetivas propias de

²¹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Colofón, México 1992, p. 50.

²² Referido en Mora-Donato, Cecilia, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, Universidad Anáhuac del Sur - Porrúa, México, 2001.

²³ Voz, “Sistema político”, en *Diccionario de Política*. 13ª Edición. Dirigido por Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Gianfranco Pasquino, Siglo XXI Editores, México, 2002. pp. 1464 - 1469

cualquier colectividad. En cierta forma distingue entre la maraña de relaciones políticas que se dan en el sistema - cuyos sujetos cambian - y las reglas de interacción de dichos sujetos que coexisten.

Hay que precisar que el sustantivo “sistema” se refiere a la *generalidad* y no a la *totalidad* de los aspectos de un fenómeno dado: no tanto al universo de sus componentes como a las relaciones que median entre cada componente. Los integrantes del sistema, como se apuntó, van cambiando, sin embargo, las relaciones de poder se ajustan a los nuevos “jugadores”, de ahí la importancia de atender más al análisis de las relaciones que a simple identificación de las partes.

Estas dos premisas - generalidad en lugar de totalidad y finalidad analítica antes que inmediatamente empírica - son de fundamental importancia para comprender el correcto ámbito de uso de la noción de sistema, tal como es entendida por la epistemología contemporánea, para la cual ofrece relevantes contribuciones respecto de cómo: a) explicar, b) prever, c) comparar y d) valorar, algunos de los principales aspectos de la multiforme realidad política.²⁴

Algunos de los requisitos de estudio característicos de los “análisis sistémicos”²⁵ son del siguiente orden:

La necesidad de definir a la política de modo tal que denote toda la complejidad del fenómeno, entendiendo a la política como el proceso complejo mediante el

²⁴ Para conocer la evolución del sistema político mexicano desde esta perspectiva se recomienda acudir a Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos, *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*, Jorale Editores, México, 2005. Si bien los autores se concentran en el análisis de los partidos políticos y de las instituciones y procedimientos electorales, no se puede perder de vista que en nuestro país a nivel federal el monopolio de lo que podemos llamar la “acción política formal”, esto es, de las candidaturas, corresponde a los institutos políticos nacionales. En este sentido, la evolución de los partidos políticos en México es, en última instancia, la piedra de toque en el desarrollo del sistema político, y los demás factores del sistema, incluyendo al gobierno, se expresan e interactúan a través de estas organizaciones políticas.

²⁵ Cfr. G.A. Almond, G.B. Powel. *Política comparada*, Paidós, México, 1966. No sin antes aclarar que en nuestra opinión este análisis sistémico de la escuela norteamericana se aleja un tanto de su objeto esencial, esto es, del poder político, al identificarlo con el sistema social o la totalidad social.

cual en una comunidad humana cualquiera se forman las decisiones imperativas que la guían.

Para estar en condiciones de delimitar las fronteras del sistema, se debe señalar el “ambiente” del sistema político, esto es, el conjunto de los fenómenos sociales potencialmente relevantes para la vida del sistema. No obstante que se condicionan recíprocamente, las circunstancias sociales preceden a los acontecimientos políticos relevantes.

De esta manera se llega a la reducción de fenómenos entre sí heterogéneos - como partidos políticos, legislación, administración, sindicatos, empresas, iglesias y hasta corrientes del pensamiento - a variables sistémicas, partes integrantes, o mejor dicho “integrables”, en un cuadro orgánico unitario.²⁶ De la anterior premisa es posible desprender la definición de sistema político como el conjunto de procesos - y subprocesos - todos analíticamente descomponibles e interactuantes entre sí.²⁷ Por ejemplo, paralelamente al proceso decisonal, se puede fácilmente pensar en toda una serie de subprocesos tales como el reclutamiento de quien decide, el cálculo de los costos - sociales, económico y, sobre todo, propiamente políticos - y los productos vinculados a las decisiones, entre otros.

En este tenor, no deja de ser relevante la propiedad que tienen los procesos sistémicos de realizarse en forma más o menos institucionalizada, es decir, de resultar más o menos estables en el tiempo más o menos estructurados en relaciones formal o informalmente organizadas. En otras palabras, el caos político generalmente se encauza institucionalmente y esto lo dota de estabilidad funcional.

Otro punto fundamental consiste en la definición de las relaciones que hacen posible y favorecen la recíproca coexistencia de las distintas partes de un todo,

²⁶ Easton, David, *Esquema para el análisis político*, S.N.E. Amorrortu, Buenos Aires, 1992, pp. 76-112.

²⁷ Cfr. al respecto Urbani, G. *L'analisi del sistema político*, Il Mulino, Bologna, 1971.

es decir la definición de cuáles son las reglas de interacción e interdependencia existentes entre los distintos procesos políticos.

La noción de *subsistema* es otro requisito para el estudio aislado de las partes de un sistema político. Tal subsistema debe considerarse como un instrumento analítico específico, caracterizados por la propiedad de ser sistemas operantes en el interior de un “ambiente” que se identifica con un sistema más amplio, del cual cada uno de ellos es parte constitutiva.

Y finalmente, es necesario considerar el modo, la dirección y la intensidad con que sus rasgos específicos - por ejemplo, aquellos que involucran las relaciones entre sistema y ambiente y las reglas de interacción de los varios componentes sistémicos, entre otros - cambian en el tiempo²⁸.

En términos generales, tenemos que un sistema político es el conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico, interrelacionados e interdependientes en mayor o menor grado que confluyen en los procesos de formación y ejercicio del poder en un país determinado²⁹. Y estos elementos se van construyendo conforme a las estrategias que los factores del sistema político van aplicando.

Siguiendo en este punto las ideas de Covián, consideramos que un concepto apropiado de sistema político es aquel que no se aleja de su objeto esencial, esto es, del poder político, ni tampoco se concentra exclusivamente en las formas rígidas de manifestación del mismo - régimen político en términos estáticos y descriptivos - se trata entonces de un concepto intermedio entre el netamente sociológico y el exclusivamente jurídico. Y aquí arribamos nuevamente a un puerto conocido que, por decirlo de manera simplista, implica

²⁸ Para Guillermo O'Donnell ha sido un error creer en la transición política como un paradigma a seguir de etapas fijas que lleva del autoritarismo a la democracia, cuando los caminos a la democracia son múltiples y variados. En todo caso, se cuenta con experiencias diversas que se sistematizan en un conjunto ordenado de estrategias políticas. En Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos, *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*, Jorale Editores, México 2005, pp.105 y 106.

²⁹ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural*, Segunda Edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001, p. 64 y ss.

que los hechos sociales y los acontecimientos políticos juegan en la misma cancha.

Recalcaremos aquí que es precisamente el *poder político* el punto de coincidencia entre la forma jurídica que adopta - estructura del gobierno, entendido este último en sentido amplio - y los fenómenos sociales que provoca; de este modo, el punto de partida será la expresión de régimen político, sin limitarnos a la simple descripción de sus formas, sino adicionándole elementos esenciales - tales como sistema de partidos, grupos de presión, sistema electoral y poderes fácticos, entre muchos otros - que explican su funcionamiento y establecen sus vínculos y grados de interdependencia.

En suma, para comprender un sistema político moderno se debe atender tanto a su descripción estructural como a su funcionamiento real³⁰.

³⁰ *Ibíd.* p. 65

1.3. Formas de Gobierno

Con frecuencia los términos Estado y Gobierno suelen utilizarse como sinónimos, sin embargo sus contenidos designan realidades distintas. Por ello, siguiendo en esta ruta de clarificación de conceptos que nos permitirá desarrollar con mayor precisión la parte medular de esta investigación, es menester hacer un análisis de los elementos que constituyen estos conceptos.

El Estado se caracteriza por una serie de elementos sociológicos tales como raza, lengua, costumbres, historia y religión, entre otros. Y podemos decir que todos estos signos distintivos desde la óptica sociológica constituyen la huella digital de una colectividad determinada. Ahora bien, desde el ángulo jurídico un Estado se caracteriza por su peculiar estructura y dinámica, esto es, tanto por la manera en la que se organiza para detentar y ejercer el poder público como por la forma en que sus órganos se relacionan.

Una definición elemental nos dice que el Estado es una colectividad humana que se asienta de manera permanente en un territorio determinado y que está sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que crea y estructura el ejercicio del poder público con el fin de obtener el bien público temporal de sus componentes.³¹

De la definición anterior encontramos los siguientes elementos:

- a) colectividad;
- b) territorio;
- c) poder supremo;
- d) orden jurídico; y,
- e) finalidad - bien público temporal.

De los anteriores elementos tres de ellos son considerados como constitutivos, a saber: colectividad, territorio y poder soberano. Siendo necesario tenerlo

³¹ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1999. p. 198.

presente ya que como se verá más adelante, este punto es fundamental para distinguir entre una forma de Estado y una forma de gobierno.

La expresión “forma de Estado” equivale a la de “forma de un Estado” y se refiere al modo como se estructura dicha entelequia respecto de sus elementos constitutivos³². En otras palabras, la posición y las relaciones que guardan entre sí los tres elementos constitutivos. Por su parte, el término “forma de gobierno” atiende exclusivamente a uno de los elementos constitutivos: el poder soberano.³³

Atendiendo a las teorías contractualistas podemos afirmar que la seguridad es la razón del Estado; por su parte, también podemos decir que el poder es la razón del gobierno.

El gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta a los individuos que conforman la colectividad. En virtud de estas reglas trata de relacionar a los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado.³⁴

El control respecto de la conducta de los miembros de la sociedad se logra gracias a que el gobierno cuenta con el instrumento del poder soberano, esto es, la posibilidad de imponerse a las voluntades particulares. El poder es la

³² Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México 1993. p. 95.

³³ Siguiendo las ideas de Thomas Hobbes, el poder es soberano cuando es supremo. “El soberano se crea con el consentimiento de los instituyentes. El consentimiento de cada uno en obedecer, dado en su autorización, es también su *Fiat Civitas*. Los instituyentes están motivados a crear una sociedad por el miedo a la muerte y por el deseo de evitar la muerte y tener satisfacciones varias. La paz es el medio para estos fines y la creación de una sociedad es el medio para la paz. Si ha de ponerse a operar esta intención, los instituyentes deben de crear los medios para realizarla. No sólo deben obligarse a sí mismos, sino que también deben crear una entidad con el derecho y el poder de hacer cumplir sus obligaciones... La función del soberano es crear y mantener estas condiciones. Los medios para hacerlo son los poderes que el soberano debe tener... El argumento de Hobbes fue diseñado para demostrar que el soberano tiene el derecho de gobernar sin limitantes... El poder de coerción es parte del derecho del soberano a la vez que un medio necesario para la realización de este derecho...”. En Goldsmith. M.M. *Thomas Hobbes o la Política como Ciencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 181 y ss.

³⁴ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.* p. 300.

capacidad del gobierno de prevalecer sobre los individuos. El poder es la dirección autoritaria y restringida ejercida sobre las acciones de los hombres.³⁵

Por su parte, el vocablo gobierno es más restringido que el vocablo Estado, ya que solamente comprende la organización específica de los poderes constituidos al servicio del Estado, mismos que ejercen básicamente a través de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.³⁶

En síntesis, podemos afirmar que la expresión forma de gobierno refiere a los diferentes modos de estructuración de los órganos del Estado, de sus funciones y facultades específicas y de las relaciones de esos poderes entre sí.³⁷

Para explorar la evolución de las distintas formas en las que se ha constituido el poder en los estados, atenderemos a dos clasificaciones: una clásica y otra contemporánea.

Hasta fines del siglo XIX la clasificación tradicional de las formas de gobierno distinguía entre: monarquía, oligarquía y democracia.³⁸

Herodoto hace referencia en los nueve libros de la historia a las diversas formas de gobierno, clasificándolas en: monarquía, democracia y aristocracia.³⁹

Según Sócrates hay cinco tipos de régimen:⁴⁰

- a) Reinado o Aristocracia: el gobierno del mejor o de los mejores, que va dirigido a la bondad o la virtud, el régimen de la ciudad justa;
- b) Timocracia: el gobierno de los amantes del honor o de los hombres ambiciosos que va dirigido a la superioridad o la victoria;

³⁵ Gifis Steven, *Law Dictionary*, 3ª Edición, Barrons's, p. 209.

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, Porrúa-UNAM, México, 2001, p. 237.

³⁷ Porrúa Pérez, Francisco, *op.cit.* p. 464.

³⁸ Lions, Monique, voz "Formas de Gobierno", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa- UNAM, México 2004, p. 1726. tomo D-H.

³⁹ Porrúa Pérez, Francisco, *op.cit.* p. 465.

⁴⁰ Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, *Historia de la Filosofía Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 70.

- c) Oligarquía: el gobierno de los ricos en que la riqueza es lo máspreciado.
- d) Democracia: el gobierno de los hombres libres en que la libertad es lo máspreciado.
- e) Tiranía: el gobierno del hombre completamente injusto, en que predomina la injusticia más incondicional y desvergonzada.

Resulta interesante señalar el lugar que Sócrates le dio a la democracia. En principio, el pensador griego apuntó que ésta surge de la oligarquía y cobra existencia cuando los pobres son conscientes de su superioridad numérica sobre los ricos. Esto generalmente ocurre cuando los pobres son influenciados por *drones* - miembros de la clase de los ricos privados de derechos civiles - que actúan como traidores a su clase y en un momento oportuno se adueñan de la ciudad derrotando a los ricos gracias al soporte de los pobres.

Pero allende la utilitaria percepción de la democracia de Sócrates, en términos generales existen coincidencias doctrinarias respecto de que el objetivo de la democracia es la libertad y no la virtud. Quizá por ello Sócrates asigna un lugar más bajo a esta forma de gobierno que a la oligarquía.

Por su parte, Aristóteles en *La Política* concibe al ciudadano como participe en la judicatura y el poder,⁴¹ en otras palabras, se es ciudadano cuando se comparte la toma de decisiones con el gobierno, ya sea ocupando un cargo o porque se goce del derecho de voto. En este sentido, las formas de gobierno “puras” que Aristóteles considera son las siguientes:⁴²

- a) Monarquía: forma de gobierno de un solo hombre.
- b) Aristocracia: las mejores personas gobiernan o bien gobiernan con vistas a lo que es mejor para la ciudad.
- c) *Politeia* o democracia: gobierno de la multitud en vista del interés público.

⁴¹ Aristóteles. *La Política*, Porrúa, México 2000, p. 198.

⁴² *Ibidem* p. 205.

No obstante, estas mismas formas de gobierno se desvían cuando dejan de atender al interés de la colectividad y se pervierten de la siguiente manera: monarquía en tiranía; aristocracia en oligarquía y *politeia* en demagogia. Se trata de las formas impuras.

Nicolás Maquiavelo hace una clasificación bipartita y precisa: todos los Estados o bien todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.⁴³

Por su parte, Montesquieu estima que hay tres especies de gobiernos:

- Republicano: reviste dos formas, la democracia y la aristocracia. En la democracia el pueblo ejerce el poder soberano, mientras que en la aristocracia el poder soberano está en manos de una parte del pueblo.⁴⁴
- Monárquico: solamente uno gobierna pero mediante leyes fijas y establecidas.
- Despótico: un individuo, sin ley y sin regla, rige todo por su voluntad y sus caprichos.

La doctrina moderna recibió tanto la influencia clásica como la maquiavélica, surgiendo así la visión ecléctica que llevó a Jellinek a clasificar las formas de gobierno en monarquía y república.⁴⁵

En la actualidad todas estas distinciones han perdido relevancia en la escena pragmática. La abrumadora influencia del ideario de la Revolución Francesa en prácticamente todos los rincones del planeta, ha constituido a la democracia como la única ruta políticamente viable y a la república como el modelo establecido. De ahí que las clasificaciones contemporáneas atiendan a la manera en la que se organizan las funciones de gobierno republicanas.

⁴³ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, Porrúa, México 2003. p. 3.

⁴⁴ Lions, Monique, voz "Formas de Gobierno", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa- UNAM, México 2004, p. 1726. tomo D-H.

⁴⁵ Porrúa Pérez, Francisco, *op.cit.* p. 467.

La clasificación entre monarquía y república tiene su fundamento en la persona en quien reside el poder ejecutivo. La monarquía es una forma de gobierno donde el jefe de Estado es una persona quien ejerce el cargo durante toda su vida y se halla revestido de una posición mayestática;⁴⁶ sus características principales son:

- El nacimiento condiciona el nombramiento de jefe de Estado, según un orden de sucesión al trono previsto en la costumbre o en la ley.
- El monarca ejerce su encargo durante toda su vida.
- El monarca no es responsable desde el punto de vista político – cabe recordar la máxima inglesa de que “*el rey no puede equivocarse*” -.

La Monarquía puede ser absoluta o constitucional, en la monarquía absoluta el rey se encuentra en una situación superior a la Constitución constituyéndose en el único titular de la soberanía; mientras que en la monarquía constitucional, el rey se encuentra sujeto a las disposiciones constitucionales, está bajo la ley y además de él existen otros órganos que ejercen la soberanía.⁴⁷

La Monarquía puede ser Constitucional pura si el rey ejerce de manera directa la soberanía, o bien la Monarquía puede ser Parlamentaria, cuando el ejercicio de la soberanía recae en los ministros designados por el Parlamento y que son responsables ante el mismo.⁴⁸

⁴⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *op. cit.*, p. 256.

⁴⁷ La aparición del Parlamento como contrapeso del monarca fue resultado de la rebelión encabezada por el puritano Oliverio Cromwell en Inglaterra en el siglo XVII en contra de las excesivas contribuciones que cobraba y excesos que cometía Carlos I. Los dueños de las tierras derrocaron y decapitaron al monarca en 1649 y, no obstante la continuación de la monarquía, ésta quedó acotada en un doble sentido: límites y Parlamento. No obstante, no se puede hablar de un órgano propiamente de representación popular, porque en aquel entonces el Parlamento era precisamente lo contrario, un cuerpo eminentemente aristocrático.

⁴⁸ Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.* p. 468.

En cambio, en la república el jefe de Estado ejerce una magistratura electiva, temporal, responsable y predominantemente coordinadora de los órganos públicos. Sus características son las siguientes:⁴⁹

- El jefe del Ejecutivo es nombrado por consulta a la voluntad popular, adoptando diversos procedimientos presidenciales.
- El jefe de Estado ocupa su cargo temporalmente.
- El mandatario sí se encuentra comprometido políticamente en su gestión gubernamental.

Las repúblicas pueden clasificarse en presidenciales y parlamentarias⁵⁰, en las primeras el jefe de Estado tiene independencia respecto del órgano legislativo, en esta situación, el titular del Ejecutivo - generalmente llamado Presidente - designa directamente a sus ministros de despacho - en nuestro país denominados como Secretarios de Estado -, que sólo son políticamente responsables ante él; en las repúblicas parlamentarias los ministros son responsables ante el parlamento que tiene la dirección política del Estado.⁵¹

Como se apuntó, esta clasificación de las formas de gobierno atiende a la clasificación contemporánea que se basa fundamentalmente en el principio de la división de poderes.

Por un lado, el régimen parlamentario pretende lograr que se establezca una colaboración entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, que exista una relación muy estrecha entre estos dos poderes de tal manera que se crea un marco de cierta dependencia y acciones recíprocas entre ambos poderes. En otras palabras, se trata de un régimen en el que se “comparte” el ejercicio de gobierno. En este sentido, Loewenstein acuña la fórmula *“interdependencia por*

⁴⁹ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *op. cit.* p. 256.

⁵⁰ Atendiendo al modelo del parlamentarismo inglés, la característica fundamental del sistema parlamentario la constituye el hecho de que la designación del Ejecutivo deriva del órgano Legislativo, existiendo coordinación entre ambos, lo cual contrasta con el régimen presidencialista en que los titulares de ambos poderes - Presidente y legisladores - son electos en forma independiente.

⁵¹ Porrúa Pérez, Francisco, *op.cit.* p. 469.

*integración*⁵², dado que si bien el gobierno no está formalmente fusionado con el parlamento, todos los miembros de aquél generalmente forman parte de éste.

El gobierno parlamentario tiene diversas modalidades, teniendo en común todas ellas ciertos elementos estructurales, como son: ejecutivo dual o bicéfalo, gabinete ministerial, parlamento y responsabilidad política.⁵³

En esta clase de regímenes normalmente se deposita el poder ejecutivo en dos órganos funcionalmente distintos: el jefe de Estado y el jefe de gobierno.

Por su parte, los ministros forman un órgano colectivo que dispone de atribuciones propias, en cuyo seno se discute y acuerda la política general del gobierno, así como los principales asuntos que conciernen a la propia actividad gubernamental. Y generalmente todos los miembros del gabinete son paralelamente miembros del parlamento.

Del parlamento depende la permanencia en el poder del gobierno en turno - voto de confianza o moción de censura - el cual está sujeto a su constante supervisión. El gobierno se mantiene en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo mayoritario de los parlamentarios, pero deja de gobernar si dicha mayoría se niega a respaldarlo o en las elecciones cambia dicha estructura mayoritaria. No obstante, la determinación del órgano parlamentario de censurar a un gobierno no es automática, debe pasar por un proceso de consulta pública. Igualmente, el jefe de gobierno puede solicitar un referéndum para pedir la disolución del parlamento y que se convoque a nuevas elecciones legislativas.

El instrumento que impulsa dicho mecanismo de responsabilidad se denomina de diversas maneras: interpelación, moción de censura, moción de desconfianza o moción de desconfianza constructiva.

⁵² Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.* p. 260.

⁵³ *Ibidem.*

Ahora bien, la denominación “régimen presidencial” tiene su origen en los diarios ingleses que, antes de la Guerra de Secesión, lo utilizaban para referirse al tipo de gobierno que había en las colonias que luego darían lugar a los Estados Unidos de América. Así lo distinguían del “régimen de gabinete” que era el que calificaba al entonces sistema británico. La expresión se quedó y comenzó a utilizarse para designar a todo sistema de gobierno similar al que se estableció en los Estados Unidos de América después de su independencia.

Se puede decir que esta clase de gobierno es aquel al frente de cuyo Ejecutivo hay un mandatario electo popularmente al que se denomina “presidente”, y el cual es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe de gobierno. Se presenta un ejecutivo monocéfalo, quien ejerce su poder ya sea directamente o bien a través de sus secretarios de Estado, a los cuales nombra y remueve libremente.

En otras palabras, el titular del Ejecutivo es una sola persona que constituye la figura preponderante en el régimen político, debido a la concentración de poder en sus funciones o facultades. Pero si bien en el sistema presidencialista la parte ejecutiva del poder se deposita en un solo individuo, no se puede considerar un régimen autoritario ya que tiene características especiales.

Para Maurice Duverger *“el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”*⁵⁴.

En el régimen presidencial el principio de separación de poderes es rigurosamente aplicado. El ejecutivo y el legislativo no sólo son independientes, de hecho, los integrantes de un poder están impedidos para formar parte del otro. Cada uno actúa dentro de la competencia que le ha sido asignada por la Constitución, pero ambos están obligados a colaborar en ciertos puntos estratégicos del proceso político - de ahí que en ocasiones se hable del

⁵⁴ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, España, 1970.

“principio de colaboración de poderes” -, los principales elementos de éste régimen son los siguientes.

En este régimen tanto el Presidente como las cámaras legislativas se legitiman a través del sufragio libre, universal, secreto y directo.

El Presidente permanece en el cargo durante todo el período para el que fue electo; por su parte, los cuerpos legislativos también funcionan durante el término para el que fueron electas y con completa autonomía respecto del ejecutivo. No hay posibilidad de una moción de censura ni tampoco de que se proponga la disolución del parlamento. Podemos decir que la autonomía entre los poderes ejecutivo y legislativo no solo es orgánica sino también funcional.

Existe también la posibilidad de que conforme evoluciona políticamente, un régimen vaya adoptando figuras, instituciones o procedimientos identificados con el otro régimen. Este fenómeno en la praxis da lugar a lo que se conoce como “regímenes mixtos”, últimamente también llamados “semiparlamentarios” o “semipresidencialistas”, atendiendo a la naturaleza primigenia del régimen de que se trate.

En la actualidad la pluralidad política que se expresa en gran parte de los países del orbe, producto natural de las diferencias que marcan los abismos económicos, sociales culturales y políticos, particularmente en países con elevados niveles de marginación y escasos criterios de justicia social, como lo es el nuestro y gran parte de la realidad latinoamericana, ha fortalecido el poder de las asambleas legislativas. Así las cosas, sin hablar formalmente de un “parlamentarismo”, podemos afirmar que la tendencia en esta clase de naciones es hacia la *“parlamentarización”* de las decisiones públicas.

Para el caso de México además de estimar conveniente incorporar a nuestro régimen a nivel federal mecanismos de participación ciudadana más identificados con el parlamentarismo que con el presidencialismo tales como el referéndum, el plebiscito y la consulta ciudadana, por citar algunos, consideramos que se debe involucrar formal y no solo políticamente al

Congreso de la Unión en la toma de las decisiones de gobierno. La “balcanización” de las posiciones políticas exige que la pluralidad expresada en las cámaras legislativas trascienda al gobierno, independientemente de quien gane la elección de Presidente de la República, de lo contrario jamás saldremos de la permanente confrontación entre legisladores de oposición - hoy mayoría conjuntamente - y Ejecutivo. En cierta forma debemos encontrar un camino para esa “*parlamentarización*” del Estado mexicano.

En este sentido, encontramos la opinión del constitucionalista Sergio Márquez Rábago, quien con motivo del nonagésimo primer aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, manifestó que el texto fundamental “*tiene puntos pendientes... (considerando) necesaria una revisión integral*”, y estimado que si bien “*algunos puntos constitucionales podrían permanecer... es necesario reformar otros, entre ellos la necesidad imprescindible de incluir la segunda vuelta electoral en lo que permitiría la legitimación del candidato ganador*”⁵⁵.

Ahora bien, para tener una visión más didáctica de las diferencias entre estos regímenes,⁵⁶ conviene mencionar las características principales del parlamentarismo que enumera Ernest Fraenkel,⁵⁷ y que son las siguientes:

1. El gobierno forma parte del parlamento de una manera jurídica lícita y políticamente necesaria.
2. La obligación de dimisión del gobierno en caso de un voto de censura o desconfianza.
3. El derecho del gobierno a la disolución del parlamento.
4. Un partido gobernante bajo estricto control del jefe de gobierno, disciplina a la fracción imprescindible.

⁵⁵ Notimex, “Recorre 91 años la Constitución de 1917 entre modificaciones”, en Imagen. El periódico de los zacatecanos, México, 10 de febrero de 2008.

⁵⁶ Para abundar en el tema se sugiere acudir a Silva-Herzog Márquez, Jesús. *Esferas de la Democracia*, cuaderno núm. 9. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, 1ª Edición Instituto Federal Electoral, México, 1996.

⁵⁷ Citado por Carpizo, Jorge, *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?*, en Valadés, Diego y Serna de la Garza, José María, (coordinadores), *El Gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM, México, 2007.

Y el mismo autor concluye que en el régimen parlamentario *“el Parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración”*.⁵⁸

Por su parte, Jorge Carpizo, nos dice que las características del parlamentarismo son las siguientes:

- a) Los miembros del gabinete (Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El poder Ejecutivo es doble: existe un Jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un Jefe de Gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar como “primer ministro”.
- e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- f) La administración pública se encomienda al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe un mutuo control entre parlamento y gobierno (voto de censura y disolución). En su caso, en las elecciones el pueblo decide quién poseía la razón: si el parlamento o el gobierno.

Y para el propio Carpizo⁵⁹ las características del presidencialismo son:

- a) El poder Ejecutivo es unitario. Se deposita en un presidente que es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Legislativo, lo que le da independencia frente a este.

⁵⁸ *Ibidem.*

⁵⁹ *Ibidem.*

- c) El presidente nombra y remueve libremente a sus secretarios de estado (ministros).
- d) Ni el presidente ni los secretarios de estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede ser miembro de un partido político diferente al de la mayoría parlamentaria.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura al presidente.

Finalmente, cuando un mismo órgano constitucional ejerce de facto las principales funciones del Estado - sea legal o arbitrariamente - esto es, que las decisiones fundamentales son tomadas por un mismo órgano del Estado - estamos en presencia de lo que se denomina como régimen de “*confusión de poderes*”. Este tipo de régimen lo configuran la monarquía absoluta, la dictadura y el régimen de asamblea o asambleísmo - haciendo notar que el rey llega al poder por derecho hereditario, el dictador por la fuerza y la asamblea por elección popular.⁶⁰

⁶⁰ Lions, Monique, voz “Formas de Gobierno”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa- UNAM, México 2004, p. 1726. Tomo D-H.

1.4. Democracia y Representación

El debate en torno de la idea de la democracia es tan antiguo como la reflexión misma sobre la sociabilidad humana y la mejor forma de estructurarla, en otras palabras, sobre la política. El intercambio de puntos de vista respecto de los mecanismos de participación de los integrantes de una comunidad en la toma de decisiones, ha estado presente desde siempre en el desarrollo del pensamiento político-filosófico.

En este sentido, se han planteado infinidad de definiciones y reformulaciones del concepto de democracia en todos los tiempos y latitudes. Sin duda se trata de uno de esa clase de conceptos dinámicos, multívocos e íntimamente dependientes de las circunstancias de espacio y tiempo.

Así las cosas, es importante advertir que si bien el término “democracia” ha mutado y sigue mutando, esto implica un alud de apreciaciones que se expresan en un sinnúmero de definiciones. Por ello, antes de sucumbir a la siempre riesgosa tentación de plantear la idea de democracia - añadiendo así otra definición más al extenso elenco ya existente -, es preciso trazar un esbozo de los más amplios y generales contextos en los que ésta idea se ha desarrollado y difundido.

Así entonces, procedemos a ubicar y exponer brevemente la concurrencia de tres tradiciones históricas que nos permitirán clarificar el camino para comprender la construcción contemporánea de democracia.

La primera es la teoría clásica o aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia es el gobierno del pueblo o de todos los ciudadanos; la segunda es la teoría medieval de derivación romana de la soberanía popular, que contrapone una concepción ascendente a otra descendente de la soberanía, según el poder derive del pueblo y sea representativo o bien proceda del príncipe y sea transmitido del inferior al superior; y, en tercer lugar, la teoría moderna, denominada también

maquiavélica, según la cual las formas de gobierno son esencialmente dos, la república y la monarquía, siendo la antigua democracia una de las formas de república.

Advertimos pues que para la filosofía política el vocablo democracia puede entenderse de dos maneras: como una forma de gobierno y como un sistema interdisciplinario para la vida pública. La primera manera surge en la Grecia clásica. Tanto Platón como Aristóteles elaboraron vanguardistas teorías sobre las formas de gobierno, cuyo principio distintivo consistió en atender a la persona en la que recayera el poder - uno, algunos o muchos -. Esta idea de entender la democracia como forma de gobierno - más allá del nombre y características específicas que cada autor le dio - subsiste en prácticamente todos los clásicos como: Cicerón, San Agustín, Santo Tomás, Bodin, Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau, por citar algunos.

La segunda manera de conceptualizar la democracia no se limita a las estructuras meramente políticas sino que trasciende a cualquier ámbito de la vida colectiva. Esta percepción tomó relevancia en las últimas décadas del siglo XX, transformando el término de lo político a lo genérico. En este esquema encontramos autores como Norberto Bobbio ⁶¹, quien afirma que todo espacio de convivencia y decisión es finalmente una ampliación de las “sedes” en donde se pueda ejercer el derecho de voto.

No obstante, otros autores critican con ferocidad la aplicación de un concepto netamente político a las distintas áreas de la vida. ⁶² Entre los detractores de la plurivalencia del concepto “democracia” destaca Giovanni Sartori⁶³, para quien la democracia no es susceptible de ampliarse de esa forma, resultándole inconveniente la utilización de conceptos tan diversos en los que se “adjetiviza” a la democracia, como son: democracia social, democracia industrial y

⁶¹ Véase Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

⁶² Suárez Iñiguez, Enrique, “La verdadera democracia”, en *Enfoques sobre la democracia*, FCP y S. UNAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 152 y ss.

⁶³ Véase Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Tomo I, *El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, México. 1991.

democracia económica, entre muchísimos otros; toda vez que para ser útil un concepto debe tener un significado claro y preciso.

La democracia de los antiguos era directa, a través de manos levantadas, poniéndose de pie o bien ubicándose en un extremo determinado del lugar donde se celebrara la asamblea. La realidad demográfica era otra, estos encuentros o parlamentos tenían lugar en el ágora de ciudades pequeñas - minúsculas para los estándares actuales -. En aquel tiempo se tomaba en cuenta a la colectividad - integrada por los individuos, sujetos libres, excluyéndose a mujeres y esclavos -. Curiosamente y no obstante su vigencia actual, en aquellos tiempos era considerada la menos buena de las formas de gobierno, en principio, dada la ausencia del más elemental criterio de igualdad social.⁶⁴

En cambio, como lo ha afirmado Sartori⁶⁵, en la actualidad se ha vuelto un mecanismo “honorable”, una referencia a lo que debe ser. En nuestro tiempo la democracia es necesariamente representativa, se expresa fundamentalmente a través del voto universal, libre, secreto y directo, y como forma de gobierno prevalece en la inmensa mayoría de las grandes colectividades del mundo.

En diversas ocasiones se ha malentendido a la democracia como un gobierno exclusivamente de las mayorías o bien como un gobierno a favor preponderantemente de las minorías. Creemos que la democracia no es ni una ni la otra, sino que implica una confluencia y equilibrio entre ambos extremos del cuadrante de la representatividad en los distintos ámbitos de la vida política.

⁶⁴ “En Atenas no se podía proponer al pueblo una ley nueva si no la aprobaba el Senado, Previo a esta aprobación se leía la ley a la junta del pueblo, y se fijaba copia de ella al pie de las estatuas de los diez héroes, a fin de que todos pudiesen leerla y examinarla. Durante ese tiempo tenía derecho todo ciudadano para exponer al Senado sus reflexiones acerca de la nueva ley. Se volvía a leer al pueblo en otra junta; y si ésta lo aprobaba elegía con el consejo de los *Pritanos* que presidían en aquél día, los *Nemotetas* que debían decidir soberanamente si la nueva ley había de tener vigor” Cayetano Filangieri, *La ciencia de la Legislación*. S.N.E. Tomo I, con comentarios de Benjamín Constant. Traducción de Lic. E. Arturo Velázquez Mejía. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática del Congreso de la Unión. Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México, México.

⁶⁵ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, El debate contemporáneo*. Tomo I, Alianza Universidad, México. 1991.

Se ha dicho también que la democracia es un gobierno de consenso; pero ¿qué debemos entender por consenso? Siguiendo al respecto las ideas de David Easton⁶⁶ hay tres niveles de consenso distintos: el nivel básico que señala los valores compartidos en una sociedad; el nivel procedimental que establece las reglas específicas del juego, siendo la regla de la mayoría la fundamental al presentarse un conflicto o elecciones; y, el consenso político que paradójicamente implica también al disenso al incluir tanto a mayorías como a minorías.

Si relacionamos estos tres niveles de consenso con los ámbitos en los que los términos de mayoría y minoría se aplican - mismos que según Sartori⁶⁷ también son tres: constitucional, electoral y social - obtenemos la respuesta a la relación entre mayoría y minorías, así como la mayor comprensión de lo que significa la democracia.

Según esta teoría, la regla de la mayoría aplica para los procesos electivos - elecciones - y para la solución de conflictos. Y es a esto precisamente a lo que se refiere el término “procedimental”. De ahí que se concluya que se habla entonces de mayoría tanto a nivel del consenso político procedimental como del ámbito propiamente electoral. Por su parte, las minorías cuentan en la medida que sus derechos se establecen constitucionalmente como límites a los derechos de la mayoría; pues de lo contrario, siguiendo a Tocqueville, no habría democracia sino una “tiranía de la mayoría”. Cabe también apuntar que nos referimos a las minorías a nivel del consenso político y en el ámbito constitucional.

Lo que sucede es que todos contamos cuando están en juego valores compartidos de la sociedad, y es en este sentido que nos referimos al concepto básico o social de democracia como un conjunto de mediaciones entre la unidad del Estado y la multiplicidad de los diversos actores sociales, en el cual quedan garantizados los derechos fundamentales de los individuos,

⁶⁶ Para abundar en las ideas de Easton consultar: Easton, David, *Esquema para el análisis político*, Editorial Amorrortu, Argentina, 1969; y *Políticas modernas: Un estudio sobre la situación de la ciencia política*, S.N.E. Editorial Letras, México, 1968.

⁶⁷ Sartori, Giovanni, *op. cit.* pp. 170 – 172.

independiente del espectro del que formen parte - mayoría o minoría -, así como su seguridad y mecanismos de participación ciudadana en la construcción de la vida colectiva⁶⁸.

En este orden de ideas no hay poder popular que pueda llamarse democrático hasta en tanto no se encuentre acordado y renovado continuamente por la vía del sufragio. Por ello, las elecciones a intervalos regulares constituyen el mecanismo institucional imprescindible para la existencia de la democracia en este su ámbito natural - político -.

Apreciada desde este ángulo, podemos decir que la democracia surge concomitante a la creación de instituciones político-jurídicas que aseguren la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, con lo que se establecen límites a la odiosa omnipotencia del Estado; es decir, la existencia de la democracia presupone la dicotomía entre dos universos: el Estado - entendido en sentido amplio como la suma de las estructuras a través de las cuales se ejerce el poder público - y la sociedad civil; ambos coaligados en virtud del sufragio y la concomitante representatividad que el mismo otorga a los líderes políticos.

En estos términos, la democracia existe y se estructura con base en la interdependencia de estas tres dimensiones de la democracia⁶⁹: ciudadanía, respeto a los derechos fundamentales y representatividad de los gobernantes. Siendo ésta última una exigencia primaria.

Consideramos aquí oportuno enfatizar en la necesaria relación entre democracia, representación y libertad. Ya en Montesquieu en su obra *Del Espíritu de las Leyes* -1748-, al justificar la necesidad de la delimitación de poderes en el Estado como presupuesto de la libertad de sus miembros, afirma que *“como en un estado libre, todo hombre debe estar gobernado por sí*

⁶⁸ Touraine, Alan, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

⁶⁹ Cabe aclarar que en el pensamiento de Touraine la autonomía de los componentes de la democracia es de hecho tan grande, que puede hablarse de las dimensiones o de las condiciones de la democracia más exactamente que de sus elementos constitutivos, puesto que cada una de estas dimensiones tiende a oponerse a las otras al mismo tiempo que puede combinarse con ellas.

*mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo, pero siendo esto imposible para los grandes Estados, y, teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes, lo que no puede hacer por sí mismo".*⁷⁰

No hay democracia que no sea representativa, y la libre elección de los gobernantes por los gobernados carecería de todo sentido si éstos no fueran capaces de expresar las demandas, exigencias y anhelos surgidos en la sociedad civil.

Ahora bien, un aterrizaje forzoso del plano ideal nos obliga a preguntarnos: ¿en qué condiciones los agentes políticos representan los intereses y los proyectos de los actores sociales? Veamos. Para que haya representatividad es necesaria la existencia de una importante capacidad de comunicación por parte de los mandatarios de las demandas provenientes de individuos y sectores de la vida social. La democracia tendrá bases sólidas en la medida en que se logre una cada vez mayor correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas; llevando este principio al extremo, es preciso lograr una correspondencia entre categorías sociales y partidos políticos.

Por lo que podemos afirmar que la democracia más sólida se presenta cuando se asienta sobre una oposición social de alcance general combinada con la aceptación de libertad política⁷¹. Si se reconoce que la sociedad civil - en otros tiempos se hablaba del pueblo - está hecha de una diversidad de actores sociales, entonces, la democracia será representativa en la medida que sea pluralista: por ello el pensamiento demócrata se resiste a la imagen de una sociedad unánime y homogénea y reconoce además que la Nación es un símbolo político y no un actor social.

⁷⁰ Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, 14ª, Edición, Porrúa, México, 2001, p. 148.

⁷¹ *Ibidem*. pp. 80 y ss.

Hasta aquí nos hemos referido a la representación como característica indispensable de la democracia, misma que reviste, siguiendo a Bobbio⁷², dos formas: a) la representación como delegación y b) la representación como relación fiduciaria.

En la primera, el representante es simplemente un portavoz - un “vocero”, en el mejor sentido del término - cuya obligación es transmitir exactamente lo que sus delegados acordaron mayoritariamente. En cambio, el fiduciario tiene la confianza de sus representados para actuar con cierta libertad en beneficio de ellos. Acudiendo a las lecciones de Derecho Civil, para ejemplificar esta distinción nos serviría recordar la diferencia entre mandato sin representación y mandato con representación, siendo la representación, precisamente, esa capacidad de gestión de la causa de los representados que va más allá del mero y estricto cumplimiento de un encargo.

El delegado defiende intereses particulares o de gremio. El fiduciario defiende intereses generales, más amplios como con los de la Nación entendida como la colectividad.

Así las cosas, la prohibición del mandato imperativo consagrada en las constituciones políticas de naciones democráticas, se traduce en que el gobernante no es empleado de quienes lo eligieron y no tiene por qué seguir instrucciones precisas, como sí lo haría un delegado. En palabras de John Rawls⁷³, *“los representantes no son meros agentes de sus electores... tienen una cierta discreción y se espera que ejerciten sus juicios al construir su legislación (...) El principio de participación - uno de los principios políticos de la justicia -, obliga a aquellos que ostentan la autoridad a ser responsables con los intereses del electorado”*.

⁷² Cotta, Maurizio, voz “Representación política”, en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Gianfranco Pasquino (et. al), *Diccionario de Política*, 13ª Edición, Siglo XXI Editores, México, 2002.

pp. 1425 – 1433.

⁷³ John Rawls, op. cit. p 36.

Es decir, en una sociedad bien organizada, los representantes populares deben representar a sus electores en los colegios parlamentarios en un sentido sustantivo: intentando aprobar una legislación justa y eficaz, toda vez que la justicia es el primer interés del ciudadano en el gobierno; y, en segundo lugar, deben fomentar a sus electores otros intereses, en tanto sean consistentes con la justicia.

De tal manera que esta función de la representatividad va siempre ligada a la característica esencial de la democracia consistente en la transparencia en el ejercicio del poder.

En este tenor, los regímenes representativos como el nuestro⁷⁴ son los que reciben de la representación una caracterización decisiva. La representación es un fenómeno complejo que en su núcleo implica un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su gestión en virtud de elecciones periódicas.

Para algunos, la mejor manera de comprender esta idea de “representación” es desmembrando el concepto. Dicen que en lugar de representación debería hablarse de selección de liderazgo, delegación de la soberanía popular, legitimación, control político, participación indirecta, transmisión de las demandas políticas, entre otros muchos conceptos que resultarían más comprensibles. A dicha tesis debe replicarse que el concepto de representación resulta útil y comprensible en buena medida gracias a su multidimensionalidad que le permite sintetizar y armonizar un complejo fenómeno político, siendo al mismo tiempo un concepto unitario en sus finalidades, en su lógica casual⁷⁵.

⁷⁴ El texto del artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consagra las formas de Estado y de gobierno que el constituyente determinó para nuestro país al establecer que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal”.

⁷⁵ Cotta, Maurizio, voz “Representación política”, en Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Gianfranco Pasquino (et. al), *Diccionario de Política*, 13ª Edición, Siglo XXI Editores, México, 2002.pp. 1432 – 1433.

Norberto Bobbio⁷⁶ define a la democracia siguiendo principios fundamentales como un conjunto de reglas, primarias o fundamentales, que establecen quién está autorizado para tomar decisiones y bajo qué procedimientos.

Se trata de una definición muy utilizada actualmente - denominada definición procedimental – que para ponerlo aún más sencillo señala que la democracia es un conjunto de reglas que establecen quién es la autoridad para tomar decisiones y bajo qué procedimientos.

Ya hemos dicho que el principal defecto de esta definición es que reduce la democracia al ámbito político - para algunos incluso al electoral - y en todo caso adquiere una función legitimadora de las decisiones que se tomarán con posterioridad.

Continuando en nuestra intención de sumergirnos en la esencia de la idea de “democracia”, llegamos al punto en el que es preciso realizar un breve análisis concomitante de la praxis política, en última instancia autojustificación y fin último del Estado liberal de Derecho. Para el liberalismo individualista la democracia como fin⁷⁷ se limita a la democracia política, es decir, se trata de democracia de los iguales con exclusión de los desiguales. Y se traduce en la libre elección de los gobernantes, en su renovación periódica, en un respeto irrestricto de la ley por los ciudadanos, en el establecimiento y control a los límites que esta última impone al poder y en la conservación de los derechos del hombre - aquellos resumidos en “libertad, seguridad y propiedad privada” con exclusión de la igualdad⁷⁸ -.

Lo cierto es que hoy por hoy, aún y cuando el paradigma y fines del estado liberal burgués de derecho han sido cuestionados y puestos en tela de juicio, en el fondo su propuesta de una sociedad “libre y democrática” ha sido retomada y es proyecto y aspiración vigente de las más diversas formas de

⁷⁶ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*, op. cit. p. 7.

⁷⁷ Frente al poder omnímodo e ilimitado del rey el liberalismo político planteó la idea del poder “limitado y democrático del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”.

⁷⁸ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural*, Segunda Edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001, pp. 40 y 41.

ejercicio del poder, desde aquellas de tinte social hasta las de corte autocrático. Todas ellas, como apunta Miguel Covián Andrade, “*pretenden envolverse en el ropaje legitimador y justificativo de la palabra mágica: Democracia*”.⁷⁹

Lo afirmado anteriormente explica la razón por la que en los más diversos regímenes se ensalza su real o supuesto carácter democrático, como elemento legitimador. Se llega al extremo de calificar el nivel de democracia de un sistema determinado.

Por ello, para Bobbio⁸⁰ cada régimen es democrático de acuerdo con el significado de democracia preferido por el defensor, y no es democrático en el significado escogido por el adversario. Y continúa el mismo autor diciendo que el único punto en el que pueden convenir es que una democracia perfecta debería ser al mismo tiempo formal y sustancial, más un régimen de este tipo pertenece por ahora al género del futuro.

La democracia formal opera en tanto la fórmula o regla democrática está consagrada estructuralmente en la Constitución. Frente a este criterio formal se sitúa la democracia en un sentido material o sustancial, criterio que pone en duda la posibilidad de que la libertad y los demás derechos fundamentales del individuo puedan alcanzar una plena efectividad en sociedades en las que los beneficios económicos no se repartan en condiciones justas.

Se trata de una concepción de la democracia en cuya cúspide axiológica ya no está la libertad sino la igualdad; una igualdad económico- social como antesala y sustento de la igualdad jurídico- política. Este esquema hace posible hablar de “una libertad más universal”, la libertad igualitaria, la cual, de alguna manera conjuga libertad y justicia, en este sentido, representa una especie de libertad superior.⁸¹

⁷⁹ *Ibidem*, p. 45.

⁸⁰ Cfr., Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 221 y 222.

⁸¹ Della Volpe, Galvano. “El problema de la libertad igualitaria en el desarrollo de la Democracia moderna”, en *Libertad política*. Verona, 1976; citado por Covián Andrade, Miguel, op. cit. p. 45

Al respecto es interesante el punto de vista de John Rawls⁸², para quien el principio de libertad debe tener prioridad sobre cualquier otro; no obstante, siempre debe estar asociado a un principio de libertad que implique en sí mismo dos aspectos: la igualdad de posibilidades y la necesidad de que la libertad conduzca a la reducción de las desigualdades.

También en este punto conviene traer a colación las ideas del destacado politólogo y sindicalista inglés Harold Laski, quien entendía que el Estado democrático no podía ser una maquinaria al servicio del orden económico, sino la respuesta a la cuestión social desde una perspectiva de justicia y de participación ciudadana⁸³.

En este asunto tan debatido de la esencia o núcleo y de los fines de la democracia se encuentra el punto de partida hacia una definición de la misma. Y aquí no se debe perder de vista que tanto en la dinámica político-social que marcó al siglo XX como el siglo de las “revoluciones sociales”, como en los postulados y discurso teórico que lo acompañó, es posible advertir con base en la experiencia una serie de silogismos elementales: no hay democracia política sin justicia; no hay justicia sin democracia social; y, no hay democracia social sin igualdad de oportunidades.

En este sentido, es interesante que en cuanto al tratamiento constitucional de la idea de democracia, los Estados democráticos modernos presentan la característica común de expresar una noción expresa o implícita de democracia social.⁸⁴

Cuando la esencia de la democracia entendida de esta forma nutre las instituciones del Estado, entonces el concepto democracia se transforma en un

⁸² Cfr. Rawls, John. *Teoría de la justicia*. Traducción de María Dolores González, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

⁸³ Para abundar consultar Monereo Pérez, José Luis. *La democracia en crisis: Harold Laski*. El Viejo Topo, Barcelona, España, 2004.

⁸⁴ El artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a diferencia de otros textos fundamentales en los que la idea de *democracia* solamente se plantea de manera indirecta o difusa, amplía la naturaleza del concepto catapultándolo de lo jurídico y político a un “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”, con lo que dota de sentido social al Estado democrático.

valor que permite trascender a los individuos de la colectividad a un estadio más justo. De ahí que la mutación del concepto de lo político a lo integral solamente sea apreciable en la praxis, siendo lamentable que aún no se ha logrado ver ninguna mutación de esta naturaleza.

1.5. Principio de Separación de Poderes

No obstante su calidad de clásica, la teoría de la división de poderes es un tema vigente en la actualidad. Es innegable su aportación al funcionamiento de los sistemas políticos constitucionales que se consolidaron en los siglos XVIII y XIX. La teoría o principio de separación o división de poderes, representa una piedra de toque para la comprensión de la realidad y los fines del poder Legislativo.

El principio de separación de poderes, desde su incipiente formulación en el siglo XVI en Inglaterra hasta su formulación normativa en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, implica un *telos* - tanto en su sentido histórico como ideológico - que no es otra cosa sino evitar la concentración de poder en pocas manos, esencialmente en las del titular del poder Ejecutivo. El objetivo es claro, para evitar concentraciones de poder que terminen por someter las libertades del individuo a los caprichos del gobernante, se hace necesario fraccionar el ejercicio del poder público, estableciendo diversas funciones, las cuales, adicionalmente, servirán para vigilarse y controlarse en forma recíproca.

Desde la óptica jurídica reviste un doble sentido; primero, es un elemento característico del Estado de Derecho y de su Constitución como pacto político; y, segundo, es una de las garantías en favor del catálogo de derechos propios del constitucionalismo liberal. A decir de Elías Díaz⁸⁵ se suman y pueden ser reducidas a cuatro las características esenciales e indispensables del Estado de Derecho y que son, a saber: "a) *Imperio de la ley*; b) *División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial*; c) *Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial*; d) *Derechos y libertades fundamentales, garantía jurídico-formal y efectiva realización material*".

Por su parte, para Ernest Forsthoff "la constitución del Estado de derecho se caracteriza por un alto grado de formalización y con ello se afirma que sus

⁸⁵Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. edición, Taurus, Madrid, 1986, p. 31.

*principales elementos estructurales como la división de poderes, el concepto de ley, el principio de la legalidad de la administración, la garantía de los derechos fundamentales y la independencia de los tribunales llevan en sí mismos las condiciones de su eficacia.*⁸⁶ Así pues, la división de poderes se liga estrechamente a la búsqueda histórica y aparente consolidación del ideal democrático moderno.

Se atribuye a Charles de Secondant - Barón de la Brède y de Montesquieu - la formulación teórica, sólida y fundada, del principio de división de poderes. Fue este autor galo quien la enunció por vez primera como premisa institucional e instrumento necesario en la organización de los gobiernos. Pero antes de Montesquieu hubo autores que sin buscar elaborar una teoría al respecto, plantearon ideas referentes a la *separación de las funciones principales* que los elementos constitutivos de todo régimen de gobierno comportan. Aristóteles en el Libro IV de *La Política*, sin pretender construir un principio orgánico y dogmático que fuera capaz de exponer la forma de controlar y moderar a los órganos de poder del Estado - tal y como lo hizo Montesquieu -, hizo referencia a los elementos y funciones que en todos los "*diferentes tipos de constituciones*" convergen, insistiendo en que lo realizó sin sugerir ni enunciar su división como condición para su sano ejercicio: "*uno es el que delibera los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia, y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el poder judicial*"⁸⁷.

En suma, el planteamiento de Aristóteles es una descripción de los diversos modos de conformar los elementos de gobierno en cada tipo de constitución. En la democracia, la aristocracia y la oligarquía, hay características que les identifican por cuanto a cómo componen el poder deliberativo, las magistraturas y los tribunales, así como respecto del modo en que se constituyen y designan a sus miembros. Para el tema que nos ocupa, lo

⁸⁶ Forsthoff, Ernest, "Concepto y esencia del Estado social de derecho", en *El Estado social*, Traducción de José Puente Egido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 83.

⁸⁷ Aristóteles, *La Política*, 10a Edición; Porrúa, México, 1982 p. 235 y ss. Los capítulos XII al XIII del libro cuarto están dedicados a esta distinción de las funciones en las constituciones de los gobiernos.

rescatable del aporte del estagirita radica en dos aspectos: por un lado, la distinción e identificación de los elementos de gobierno; y, por otro lado, en la aclaración de que cada uno de esos elementos es ejecutado como una función separada de las otras en el orden de lo público.

Sin embargo, como atinadamente sostiene Loewenstein, “*nada permite deducir que Aristóteles observara empíricamente o deseara teóricamente la atribución de estas tres funciones a diferentes órganos o personas*”.⁸⁸

Pero sería hasta los siglos XVII y XVIII cuando la consolidación del llamado constitucionalismo moderno y la conformación del Estado liberal de derecho, permitieron una concepción cabalmente elaborada de la teoría de la división de poderes, erigiéndose dicho principio como uno de sus dogmas políticos, entendible consecuencia de las experiencias históricas y de la paulatina evolución del Estado estamental al Estado democrático liberal en Inglaterra y su constitucionalismo. Desde 1640 el poderío ejercido por el parlamento inglés propició que otras fuerzas se dirigieran en su contra y se propiciara una efectiva desconcentración del poder bajo la dirección de Oliverio Cromwell, militar de carrera quien consigue abolir la monarquía - aunque de manera efímera -. Independientemente de que Cromwell sucumbió al canto de las sirenas del poder y luego de establecer un régimen republicano procedió a la disolución del Parlamento para posteriormente, más por necesidad que por convicción, acceder a firmar el *Instrument of Government* - cuya relevancia es indiscutible - lo más destacable para efectos de este trabajo de la Revolución de Cromwell, es que luego de derrocar al monarca y de los dimes y diretes que llevaron a instalar a la casa de Orange en el poder, se logró constituir al Parlamento como un órgano del Estado, aristocrático y muy alejado del ideal de la representación popular, pero ya se ve al Parlamento dentro y no fuera de la estructura de gobierno.

Y las reglas de convivencia política quedaron establecidas en dicho *Instrument of Government*, que fue una especie de constitución escrita que estableció un Protectorado, en el que Oliverio Cromwell fue nombrado Lord Protector y

⁸⁸ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª Edición, Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, Barcelona, 1986. p. 57.

compartió el poder soberano con un Consejo de Estado integrado por 21 miembros. Así el *Instrument of Government* significó el primer ensayo constitucional que intentó y en cierta forma alcanzó una separación de poderes en la práctica.

Para Jellinek, en este instrumento político “*están delineadas las facultades del protector, del Consejo de Estado y del Parlamento, e incluso están allí determinados algunos de los derechos fundamentales del Agreements*”.⁸⁹

Años después Henry Bolingbroke construiría una teoría de separación de funciones fundada en la idea del equilibrio de los poderes - *equilibrium of powers* -. Poniendo énfasis en la estructuración de las relaciones entre órganos mediante el uso de frenos, contrapesos, controles y balances recíprocos - conocidos por su denominación en idioma inglés como “*checks and balances*” - que “*en el momento en que cada órgano del Estado entra en funcionamiento y afecta la totalidad, su procedimiento es examinado y fiscalizado por los otros órganos*”.⁹⁰ Por su parte, otro pensador de nombre William Blackstone retoma de Bolingbroke la idea de la libertad civil como fin de esa recíproca contención de poderes.

Antes de Blackstone y Bolingbroke, John Locke introdujo en su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil* (1690) múltiples innovaciones a la teoría de la distinción de poderes. El papel preponderante lo juega el Poder Legislativo - que en Locke establece cómo las fuerzas de un Estado deben ser empleadas para la conservación de la sociedad - que es aquel que “*tiene el derecho de señalar cómo debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma*”⁹¹, mientras que el Ejecutivo - que es un poder permanente - cuida la ejecución de las leyes positivas en el interior y queda subordinado al Legislativo. Pero también se refiere al *poder federativo* que es aquel facultado para dirigir las relaciones exteriores - digamos que se trata de

⁸⁹ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*. Traducción de Fernando de los Ríos, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, p. 462.

⁹⁰ Los términos de este autor son “*to check, to control, to counterwork, to arrest, to restrain*” utilizados en su escrito más importante, “*The idea of a patriot King*” (1738); citado por Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, España, 1995, p. 21.

⁹¹ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial del Valle de México, México, 1998. p. 135.

un Ejecutivo externo -. En el capítulo XII de su obra señala que “*siendo la alta finalidad de los hombres al entrar en sociedad el disfrute de sus libertades en paz y seguridad, y constituyendo las leyes establecidas en esa sociedad el magno instrumento y medio para conseguirla, la ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del poder Legislativo, al igual que la ley primera básica y natural que debe regir incluso el poder de legislar, es la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros (hasta donde lo permita el bien público)*”⁹².

En síntesis, el estado natural del hombre que subsiste hasta en tanto no forme parte de la sociedad política, el establecimiento del poder Legislativo con preeminencia y el bien público de la sociedad como dueña de la soberanía, son los pilares que estructuran el pensamiento de este pensador que, como es evidente, marcó una fuerte impronta en el pensamiento de Montesquieu.

Otro elemento de gran influencia fue *The Declaration of Rights* de 1683, instrumento que consagró la supremacía del Parlamento por sobre la Monarquía. En suma, señala Carré de Malberg, la doctrina de la División de Poderes en Locke se entiende “*bajo la reserva de que el rey por sí sólo no puede hacer la ley ya que se haya sometido a esta última.*”⁹³

Después de Locke es incuestionable la aportación de Montesquieu a la consolidación del constitucionalismo contemporáneo, llegándose a proyectar en las constituciones del presente siglo. Montesquieu en el Libro XI de su obra *Del espíritu de las leyes* (1784), propone una estructura constitucional cuya base es una división de poderes - *stricto sensu* -. Ésta, según han analizado algunos autores, contiene en realidad dos divisiones bien diferenciadas: la distinción de las ramas del Estado en legislativa, ejecutiva y judicial; y, un proyecto de juego político entre fuerzas que se realiza en la relación de las dos cámaras entre sí y con el Ejecutivo⁹⁴. Su teoría se trata de una separación orgánica de funciones.

⁹² *Ibidem.* p. 125

⁹³ Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, 2ª Edición, UNAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 742.

⁹⁴ De Agapito Serrano, Rafael, *Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*, Tecnos, Madrid, 1989. pp. 155 y ss.

En el pensamiento de este autor se requiere de una pluralidad de poderes para mantener a raya la inclinación natural al abuso del poder.⁹⁵ Y la creación de mecanismos de conjunción y oposición entre los Poderes del Estado es la fórmula idónea para conservar la libertad del pueblo. Se trata de un mecanismo de equilibrios: *“cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.”*⁹⁶

En palabras de Carl Schmitt *“la finalidad de la división de las distintas ramas de la actividad del Estado consiste en que un poder frene a los otros.”*⁹⁷ Para Schmitt las tres clases de poderes omnipresentes en todo Estado - partiendo de la concepción de Estado desde una perspectiva ideal - son tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El primero únicamente toma parte en la labor legislativa a través de su facultad de veto, siendo éste un ejemplo de control recíproco entre los órganos como rasgo distintivo de la teoría de Montesquieu.

Desde la perspectiva de la teoría de las funciones, a diferencia de sus predecesores, parte de la diferenciación de la naturaleza e importancia de la función y no de la distinción entre los sujetos o titulares del poder. Así mismo, se distingue de Locke en cuanto a que Montesquieu hace del poder Judicial un poder distinto al Ejecutivo. Al efecto afirma que *“todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres Poderes; el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”*⁹⁸.

Por lo que respecta al poder Legislativo, para este autor se explica a través de la representación, ya que el pueblo no actúa por sí mismo sino por conducto o a través de sus representantes, cuestión que ya hemos abordado en un apartado anterior de este estudio. El pensamiento y teoría de Montesquieu,

⁹⁵ Dice Montesquieu en *Del espíritu de las Leyes*, 14ª edición, Porrúa, México, 2001, p. 144: “Nos ha enseñado la experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación...”.

⁹⁶ *Idem*, p. 146.

⁹⁷ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996, p. 187.

⁹⁸ *Idem*.

basado en gran medida en las elaboraciones teóricas de los ingleses Harrington, Locke y Bolingbroke, puede ser sintetizado, siguiendo a García Pelayo⁹⁹, en dos postulados fundamentales, a saber:

a) Cada función capital del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial) ha de tener un titular distinto (poderes); y,

b) En el marco de esta separación, los poderes se vinculan recíprocamente mediante una serie de correctivos y de vetos - *statuer* y *empêcher* -; en donde la facultad de *statuer*, que es el derecho de fiscalización, denota el derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro órgano constitucional en el cual se deposita una de las facultades del Estado; mientras que la facultad de *empêcher*, que es el derecho de veto, implica el derecho de anular la resolución tomada por otro órgano. Es decir que si bien las funciones principales del Estado no fueron una invención de Montesquieu, éste si plantea una concepción de la manera efectiva para la convivencia en concierto de los que realizan dichas funciones: “*estos tres poderes, se neutralizan produciendo la inacción. Pero, impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto*”¹⁰⁰.

En este sentido, cabe advertir que la eficacia que pudiera verificarse en cada Estado en particular, no se deberá atribuir exclusivamente a la adecuada separación técnica entre sus órganos y funciones, sino también - y quizá en mayor medida - al acierto que haya en sus titulares al momento de relacionarse. En otras palabras, de la conformación de un principio, producto de la necesidad histórica de libertad, pasamos a una división de funciones que se explica, y sólo es entendida, en función de la teoría y práctica de la representación; en suma, de un cambio en el detentador de la soberanía que va del monarca a la nación y de la nación al pueblo; en relación a lo anterior es conveniente no pasar por alto la aportación de Karl Loewenstein, para quien el concepto de división de poderes es erróneo, pues su significado real no es otro que el de “*reconocimiento de que, por una parte, el Estado tiene que cumplir*

⁹⁹ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1993, nota 5, p. 154.

¹⁰⁰ *Ibidem*. p.152.

determinadas funciones - el problema técnico de la división del trabajo - y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político”¹⁰¹ .

Loewenstein infiere que la teoría y la práctica de la representación determina la idea de la distribución del poder; para él los cargos de elección son quizá producto de la implantación de esta técnica. Al respecto señala que *“no es una mera coincidencia que la separación de las funciones estatales y su atribución a separados detentadores del poder, tuviese que esperar hasta que la técnica de la representación fuese inventada, o mejor dicho, descubierta... cualquiera que haya sido el origen de la representación, fue en todo caso, la condición previa e indispensable para distribuir el poder político entre los diferentes detentadores del poder.”*¹⁰²

A manera de corolario, Loewenstein propone una nueva división tripartita de las funciones de los órganos que concretan el poder del Estado:

a) La decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*);

b) La ejecución de la decisión (*policy execution*); y,

c) El control político (*policy control*).¹⁰³

¹⁰¹ Loewenstein, Karl, op. cit., nota 3, p. 55.

¹⁰² *Ibidem.* p. 58.

¹⁰³ Para Loewenstein cada una de tales funciones habrá de ser concretada en aras de la colaboración de los propios órganos constitucionales, y dependiendo de la forma de gobierno, ya presidencial o parlamentaria.

1.6. Partidos Políticos y Pluralismo

Un análisis del desarrollo de los partidos políticos nos permitirá constatar que su función crucial en la política moderna consiste en actuar como conductores o conectores entre los ciudadanos en lo individual y los grupos sociales - cada vez más complejos, disímbolos y crecientes - como fenómeno colectivo, con la formación de las decisiones políticas. Si bien la eficacia de este importante papel varía en virtud de innumerables factores, lo cierto es que en la práctica constituyen el mejor mecanismo conocido.

Consideramos por ello relevante repasar los acontecimientos, tanto en el plano histórico como en el de las ideas políticas, que fueron determinantes en la elaboración teórica del “partido político”.

Dice Maurice Duverger¹⁰⁴ que a través de la historia se ha llamado igualmente “partidos” a una gran diversidad de agrupaciones humanas que van desde las “facciones” que dividían a las antiguas Repúblicas o bien los clanes que se agrupaban alrededor de un *Condotiero* en la Italia renacentista, pasando por los clubes de diputados de las asambleas revolucionarias y por los comités que integraban las monarquías constitucionales, hasta llegar a las complejas y en ocasiones monumentales organizaciones populares que enmarcan a la participación ciudadana en las democracias modernas.

El mismo autor destaca que a todas estas instituciones les asiste un cierto *parentesco profundo*, que no es otra cosa que la milenaria pretensión de conquistar el poder político y ejercerlo.

El término “partido” comenzó a utilizarse en sustitución del concepto “facción” cuando éste último denotó un sentido negativo. Aunque ambas palabras derivan del latín, en términos etimológicos y semánticos no tienen el mismo significado. *Factio*, para los autores latinos indicaba un grupo político dedicado a un *facere* perturbador y nocivo.

¹⁰⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 15.

Por su parte, la palabra partido viene del verbo *partire* que significa dividir, y no es sino hasta el siglo XVII cuando irrumpe en la jerga política de manera significativa, es decir que no ingresó al discurso político directamente del latín sino que se empezó a utilizar como una forma flexible y suavizada de la palabra “secta” - del latín *sectare*; separar, cortar, dividir -. Así las cosas, tenemos que en materia política la mutación de la palabra partido la llevó a invocar precisamente lo opuesto a su significado latino, esto es, a referirse al concepto de “parte” y, consecuentemente, a la idea de la asociación o participación.

Para finales del siglo XVIII y principios del XIX Burke y Bolingbroke¹⁰⁵ ya distinguían el diverso alcance de ambos conceptos; no obstante, sería Hume el primer filósofo que se ocuparía de manera integral del tema en su ensayo *Of Parties in General*¹⁰⁶ (1742). En dicho trabajo establece una tipología del partidismo, comenzando con una distinción básica entre los grupos en 1) personales y 2) reales, correspondiendo las facciones y/o partidos a este último grupo.

Para este autor los grupos reales o facciones son “*característicos del mundo moderno*”, mientras que los personales prevalecieron en las pequeñas repúblicas del pasado. Y para efectos didácticos subdivide a los grupos reales o facciones en tres clases atendiendo al vínculo que prevalece según se basen en: i) *intereses*, ii) *principios* y iii) *afectos*.

Para Hume, la transición de una facción a un partido opera cuando la base se encuentra en los principios y no en los intereses o el afecto. Asimismo, introduce la distinción crucial entre los principios políticos y los religiosos al

¹⁰⁵ *The Idea of Patriot King* (1738) en *The Works of Lord Bolingbroke*, Carey and Hart, 4 vols, Filadelfia, 1841, pp. 401 y 402: “Los partidos, antes incluso de que degeneren en facciones absolutas, siguen siendo diversas cantidades de hombres asociados juntos para determinados fines y con determinados intereses, que no son los de la comunidad, constituida por otros. UN interés más privado o personal llega muy pronto... a multiplicarse y a convertirse en el predominante en ellos... pero ese partido se ha convertido entonces en un a facción”.

¹⁰⁶ *Of Parties In General*, (Parte I, Ensayo VIII) en *Works of Lord Bolingbroke*, V. III, 58. citado por Sartori, Giovanni en *Partidos y sistemas de partidos, Marco para un análisis*. 2ª Edición, Alianza Editorial, Madrid, 1992.p.25.

señalar que “los partidos basados en principios, especialmente en los principios abstractos y especulativos, sólo se conocen en los tiempos modernos y quizá sean el fenómeno más extraordinario e inexplicable que se haya dado hasta ahora en los asuntos humanos”.¹⁰⁷

En el pensamiento de Burke los partidos superan a las facciones porque no se basan sólo en intereses ni afectos sino también y sobre todo, en principios comunes o generales. De ahí que la definición de partido para este autor sea la de “un cuerpo de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo”.¹⁰⁸

Desde esta perspectiva los fines requieren medios y los partidos son esos medios adecuados o idóneos para permitir a los hombres “poner en ejecución sus planes comunes, con todo el poder y toda la autoridad del Estado”.¹⁰⁹

El nacimiento y desarrollo de los partidos se relaciona con el problema de la participación en la toma de decisiones políticas, mismo que se presenta al momento que tienen lugar las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales que trastornan la estructura tradicional de la sociedad.

Las asociaciones que *stricto sensu* pueden ser consideradas partidos políticos, surgen cuando el sistema político ha logrado un nivel determinado de autonomía estructural y división del trabajo, lo que implica que se vuelvan complejos los procesos de formación de las decisiones políticas, en razón de la participación en las mismas de un mayor número integrantes del sistema.

Así entonces, ubicamos el origen de los partidos políticos en 1832 en Inglaterra - país de añeja tradición parlamentaria - con el *Reform Act*. Este instrumento amplió el espectro del sufragio al permitir que los estratos industriales y

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ “*Thoughts on the cause of the present Descontentes (1770)*”, en *The Works of Edmund Bruke*, Boston, Little, Brown, 1839, (en 9 vols.) , vol. I pp. 425 y 426. Citado por Sartori, Giovanni, op. cit. p. 27.

comerciales participaran junto con la aristocracia en la gestión de los negocios públicos. Estas primeras organizaciones agrupaban a un selecto grupo de individuos capaces de “patrocinar” la causa, por lo que era obvio que adolecían de un sentido de integración popular. Su función era elegir y reunir votos para los candidatos al parlamento inglés.

Sería hasta finales del siglo XIX que los partidos políticos irrumpirían en la escena política como organizaciones de masas de corte popular. Los nuevos partidos denominados como “socialistas” vienen a cambiar las reglas del juego en la asociación. Sus innovadoras características que los acercan a la población hasta hace poco desatendida por la aristocracia partidaria incluyen la capacidad de organizar y movilizar a grandes masas, la existencia de un programa político sistemático y entendible para las citadas masas y un grupo de funcionarios que laboran en forma permanente y retribuida en funciones partidarias, con especial énfasis en el reclutamiento. A este modelo se le ha denominado en la literatura política como “partido de aparato” o bien “partido organizativo de masas”.¹¹⁰

A diferencia de los dos tipos anteriores, el llamado “partido electoral de masas” no se orienta a una clase social en particular, sino que proponiendo plataformas amplias y flexibles pretende dirigirse y cautivar políticamente a los estratos más diversos de la población.

En cuanto a los intentos conceptualizadores del concepto “partido político”, encontramos una interesante definición sociológica de Max Weber, para quien estas organizaciones son *“una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo, como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea “personal” tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo”*¹¹¹.

¹¹⁰ Anna Oppo; voz: “partido político”, *Diccionario de Política*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 1183 – 1192.

¹¹¹ Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962, 2 vols.

Por su parte, para González Casanova, el partido político es la *“institución democrática que perfecciona el Parlamento contemporáneo y su función legislativa en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política y de la libertad pública o colectiva de asociación”*.¹¹²

Si nos preguntamos de donde deriva la importancia constitucional y política de los partidos, la respuesta la encontramos en su papel de instrumentos para el sufragio y en su misión legislativa. No obstante, los partidos también cumplen otras funciones importantes para la comunidad política, hasta el punto que algunos autores - aunque es generalizada la negativa a concederles el carácter de órganos estatales - no vacilan en considerarlos como auxiliares del Estado. El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los define como *“entidades de interés público”*.

El contenido de una teoría del partido político partiría de la premisa básica de que el poder o libertad de asociación política tiene como finalidad tripartita: alcanzar, ejercer y conservar el poder político. Para ello es menester la participación activa en el gobierno y la aportación de un conjunto de soluciones a los problemas sociales, partiendo siempre de las exigencias o necesidades que resultan esenciales o fundamentales por su calidad o bien las que son mayoritariamente requeridas.

En este sentido, la asociación política se distingue de la mera asociación de intereses particulares, parciales o sectoriales, en cuanto a que pretende que los ciudadanos se habitúen a relacionar sus necesidades privadas a la satisfacción de la problemática colectiva. Por eso los partidos políticos tienen como tarea conducir conscientemente a las masas a la dirección suprema del Estado, ya sea mediante la representación, ya sea mediante la vertebración del autogobierno.

Los partidos políticos lo son en verdad en tanto cumplen una función integradora y comunitaria, dejando de conducirse como simples grupos de

¹¹² González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. 3ª Edición, Vicens Universidad, Barcelona, España, 1989. pp. 318 – 319.

presión. Es decir, que al atender la dimensión partidista no hay que olvidar la dimensión comunitaria, que es la que define en sí misma y substancialmente al partido político.¹¹³

Lo anterior equivale a afirmar que cuanto más políticos o comunitarios son los partidos, más alejados se encuentran de responder a grupos de intereses particulares o de clase. El problema es que la “socialización” de los partidos recrudesció la lucha por el poder político dado que las organizaciones políticas pretenden imponerse como partidos únicos o dominantes.

Una clasificación que permite explicar a los partidos políticos contempla a los llamados “partidos cortesanos”, que son aquellos que se vinculan con el poder personal u oligárquico, propio de las monarquías absolutistas contemporáneas. Por otro lado están los “partidos como grupo parlamentario” en el contexto de las monarquías limitadas, que son agrupaciones relativamente estables alrededor de un líder que controla la mayoría del Parlamento¹¹⁴.

Son los llamados “partidos socialistas”, en el marco de las monarquías parlamentarias, las repúblicas y, en general con los regímenes de democracia liberal, los que en estricto sentido inauguran el carácter popular de los partidos políticos. Éstos fueron imitados por los partidos tradicionales.¹¹⁵

Ya sean de derecha, centro o izquierda, en la actualidad los partidos políticos son entes de masas que reúnen los elementos propios de los dos tipos anteriores, esto es, tanto cuadros ideológicos y organizativos como grupos parlamentarios.

¹¹³ Históricamente los partidos surgen como “partidas” entre los grupos oligárquicos con poder en el Estado. Tanto las clases sociales como los partidos eran muy incipientes, unas y otras se encontraban en plena fase de organización, sin la posibilidad de brindar soluciones globales para los problemas colectivos de la sociedad industrial emergente. Pero pronto los partidos de la denominada “clase obrera” dejaron de ser organizaciones de clase para convertirse en verdaderos partidos políticos, es decir, institutos con pretensión de superar la mera esfera de la defensa clasista de intereses, llegando a ser agentes de la política general del Estado. Cfr. González Casanova, *op. cit.* pp. 319.

¹¹⁴ Aunque como se apuntó, en sentido estricto, no es propio hablar de partidos políticos dado el carácter clasista del parlamentarismo en sus inicios.

¹¹⁵ No obstante su perfil, partidos como el conservador británico o bien los demócratas cristianos en Italia y Alemania han compartido la hegemonía política logrando mantenerse durante años en el gobierno gracias a la vocación popular que adoptaron.

Ante la carencia de una teoría general de los partidos, Duverger¹¹⁶ propone la elaboración de una metodología que comience a dar relevancia a los aspectos estructurales y supra-estructurales de dichas organizaciones. Al hacerlo, acepta en parte la división genética del marxismo en cuanto observa que las contradicciones inherentes en los procesos políticos siguen siendo una herramienta útil para el estudio de los partidos. Sin embargo, su trabajo intenta tomar la opción de enfatizar sobre la forma institucional y el accionar que desarrollan los partidos dentro de la estructura del Estado, en tanto criterio que le permita una visión sistemática sobre los tipos y los sistemas de partidos existentes en diversas partes del mundo. A diferencia de las posiciones marxistas y fascistas que ubican el parámetro clásico de los partidos de clase y antiparlamentarios en esencia, Duverger trata de reivindicar a los partidos-doctrina, que se definen como multclasistas, plurales y parlamentaristas. Este autor sostiene que la supuesta correspondencia ideal entre partidos y clases sociales sólo se cumple en las sociedades poco evolucionadas y con estructuras indiferenciadas, condiciones que usualmente tienden al surgimiento de los partidos de masas. Por el contrario, buscar una identificación de clase en sociedades avanzadas sólo traerá una tendencia hacia la conformación de partidos muy disciplinados, pero minoritarios y limitados en su capacidad de voto y potencial de alianzas.¹¹⁷

Siguiendo esta ruta, Duverger termina por aclarar el panorama al establecer lacónicamente que un partido *“es una comunidad con una estructura particular”*¹¹⁸ cuyo objetivo es *“conquistar el poder y ejercerlo”*.

Para realizar el estudio de la relación entre partidos políticos y pluralismo - misma que no deja de resultar paradójica cuando hemos venido señalando reiteradamente el fenómeno de socialización o masificación de los partidos, lo que implica en cierta forma su homogenización y consecuente alejamiento del pluralismo - resulta más que oportuna la expresión de Sartori en cuanto a que

¹¹⁶ Duverger, Maurice, op. cit. pp.11-12.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 265

¹¹⁸ *Ibidem*, p. 15

los partidos y el pluralismo “idealmente se originan en un mismo sistema de creencias y en el mismo acto de fe”.¹¹⁹

La transición de la facción al partido es paralela al arduo proceso de tránsito de la intolerancia al derecho a disentir y, concomitantemente, al respeto en la diversidad. Para este autor los partidos son socialmente aceptados como instrumentos de la democracia cuando el colectivo comprende que dicha diversidad y disenso no son forzosamente incompatibles ni perturbadores del orden político. En este sentido “ideal” los partidos son correlativos con y dependen de la ideología del liberalismo.

Para este autor italiano que tanta importancia reviste para el pensamiento político moderno, es evidente que la relación entre pluralismo y los partidos es sutil y, en muchos casos, elusiva. El pluralismo es factor de fondo y su relación con el pluralismo de los partidos difícilmente es directa.

Entonces, ¿qué queremos decir con el término pluralismo? En principio diremos que el paradigma de esta concepción reconoce la existencia de una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder - algunos de ellos en conflicto recíproco - a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar e inclusive eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el Estado.¹²⁰

Sin embargo, para no caer en un equivocado manejo de los conceptos, es útil distinguir entre los tres niveles conceptuales de la palabra pluralismo que son: i) cultural¹²¹, ii) societal¹²² y iii) político.

El pluralismo político señala hacia la “diversificación del poder” y, en términos más exactos, hacia la coexistencia de una diversidad o pluralidad de grupos

¹¹⁹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 33

¹²⁰ Bobbio, Norberto. Voz “Pluralismo”, *Diccionario de política*, pp. 1184- 1190

¹²¹ La cultura pluralista señala hacia una visión del mundo basada fundamentalmente en la creencia de que la diferencia y no la semejanza, el disenso y no la unanimidad, el cambio y no la inmutabilidad, son valores que llevan a una vida agradable.

¹²² Se refiere al carácter complejo de las sociedades “diferenciadas”. Cfr. Sartori, Giovanni. op. cit. p. 37.

independientes entre sí. Y aquí el pluralismo debe entenderse como una premisa fundamental de la democracia y el disenso como algo esencial para la visión pluralista.

En este punto damos respuesta a la paradoja que se planteaba con relación a la homogenización derivada de la masificación de los partidos. La base de la democracia no es el consenso sino el disenso. El disenso es el estado entrópico de la naturaleza social, mientras que el consenso no se halla sino que debe producirse.

Por su parte, el consenso lo entendemos como una “unanimidad pluralista”¹²³ no consistente en una visión monocromática del mundo, sino en una inacabada evocación al proceso de ajustar muchas mentes e intereses que disienten en *“coaliciones cambiantes de persuasión recíproca”*.¹²⁴

Luego entonces resulta propio hablar de pluralismo de partidos, lo que denota la existencia de más de un partido y trae implícita la idea de que los partidos son producto del pluralismo.

¹²³ *Ibidem.* p. 38.

¹²⁴ Para una mejor explicación de este concepto, Cfr. Dahl, Robert, *Who Geverns?*, Yale University Press, 1971. pp. 315 a 325.

1.7. El Poder Legislativo

Como advertimos desde un principio, este primer capítulo se desarrolla bajo la premisa del indefectible vínculo entre el órgano legislativo y el Estado. El primero es un elemento constitutivo estructural del segundo. En este sentido, la definición del Estado como *“poder jurídicamente organizado”* resulta más que ilustrativa. El *poder político* es el alma del ente estatal. No obstante, esta capacidad de determinar y resolver se estructura en función de normas jurídicas. El poder se escinde en distintas funciones para su ejercicio, siendo una de dichas funciones la de legislar. Esto es, la de producir las normas jurídicas que regulan precisamente la organización del Estado, el ejercicio del poder político y la convivencia social.

Esta labor fundamental para la existencia y desarrollo del Estado se encomienda a un órgano colegiado - *pluripersonal* - denominado parlamento, congreso, asamblea o cortes, según la historia y tradición del Estado de que se trate. En ocasiones, la denominación también tiene implicaciones con el régimen de gobierno que prevalece. Así, es común que se llame Parlamento al ente legislador en un Estado de corte parlamentario, mientras que es también frecuente la utilización del término Congreso en los regímenes presidencialistas. Lo común en estas denominaciones es que todas describen entes políticos que encuentran su fundamento en el principio de representación y soberanía nacional, como señala Miguel Ángel Camposeco: *“Las cámaras de representantes, como depositarias de la soberanía de los pueblos, son los espacios físicos en los cuales la discusión cumple la más importante de las funciones de las asambleas: representar los intereses de los grupos sociales que constituyen el pueblo, y, en el ejercicio del mandato recibido, discutir las cuestiones relevantes para la sociedad, afirmar la democracia entre los poderes del Estado y, esencialmente, la conducción de los procesos para crear y recrear leyes”*.¹²⁵

¹²⁵ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Reglas lógicas del discurso parlamentario*, México, D.F. 1998. pp. 18 y 19.

Todas estas denominaciones son especies del género “parlamento”. No obstante, en el marco del desarrollo de la teoría de la división o separación de funciones, Rousseau bautizó al parlamento como el “poder legislativo”, atendiendo a su tarea preponderante que es la de legislar.

El concepto “poder legislativo” no escapa a los problemas terminológicos. Y es que la expresión misma “poder legislativo” suele encerrar confusiones debido a que es utilizada para designar a la vez al poder mismo, a sus funciones y a los órganos que lo desempeñan. Para Carré de Malberg¹²⁶ “*se emplea el término Poder Legislativo, bien para designar a la función legislativa, bien para referirse a las asambleas que redactan leyes. . .es evidente, sin embargo, que el cuerpo legislativo y la función legislativa son dos cosas muy diferentes.*”

Da tal suerte que para una correcta apreciación de este tema, nos vemos obligados a ingresar al universo de las definiciones y los conceptos. En este tenor encontramos que algunos teóricos del poder han apreciado al legislativo desde una dualidad de ángulos: como sustancia y como relación.

En tanto sustancia, señala Jorge Fernández Ruiz¹²⁷ que el poder es intangible, puesto que se trata de un “impulso o energía” que como tal es “acumulable” de la misma forma que el calor se deposita en un cuerpo o la energía en una pila. Se guarda el poder en un depósito que puede ser el Estado, la Iglesia o la empresa según la naturaleza del poder de que se trate - político, religioso o económico, respectivamente -.

Sobre la idea misma que encierra el vocablo “poder”, su importancia e implicaciones, se han sugerido una serie de voces que pretenden determinar la idea implícita en aquél: influencia, autoridad, persuasión, disuasión, inducción, coacción, compulsión y fuerza, *inter alia*.

¹²⁶ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, traducción de José León de Petre, Fondo de Cultura Económica, México 1948, p. 249.

¹²⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *El Poder Legislativo*, 2ª edición, Porrúa- UNAM, México, 2004, pp. 74 y ss.

A juicio de Robert Dahl¹²⁸ estos términos que aluden al poder comprenden una categoría sumamente amplia en cuanto a relaciones humanas así como a diversos esquemas para clasificar dichas relaciones.

Entre los autores que lo han definido como una relación destaca Max Weber, quien ubica al fenómeno del poder necesariamente dentro del campo de lo social definiéndolo como la *“probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad.”*¹²⁹

Por su parte, Friederich¹³⁰ manifiesta que el poder es la relación entre los hombres que se expresan en una conducta de seguimiento. Esto indica exactamente que A, B y C hacen lo que D quiere. Dicho en otros términos, se puede asegurar que cuando las conductas de un determinado grupo de hombres están de conformidad con los deseos de uno o bien de varios de ellos, la relación existente puede calificarse como de poder de D sobre A, B y C.

En lo que toca a su esencia, Karl Loewenstein¹³¹ considera al poder como una relación que en sí, a la luz de la ética, no es ni buena ni mala, toda vez que *“el poder es una relación sociopsicológica”* que se basa en un recíproco efecto entre quienes lo detentan y quienes lo ejercen - detentadores y destinatarios -. Para el autor germano, el poder trasciende, si y solo si tiene destinatarios distintos al depositario que se sometan a su mandamiento. En otras palabras, para que exista la relación del poder no basta que alguien mande, lo imprescindible es el universo de personas que obedezcan.

Dentro de esta vertiente Jorge Carpizo explica que *“el poder es una relación en la cual una persona o una disposición condiciona el comportamiento de otras,*

¹²⁸ Dahl, Robert, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Aguilar, Madrid, 1976, Vol, 8, p. 295

¹²⁹ Weber, Max. *Economía y sociedad*, 2ª Edición. Traducción de José Medina Echevarría, et. al., Fondo de Cultura Económica, México, 1984. p. 43.

¹³⁰ Friedrich, Carl, Joachim, *El hombre y el gobierno, una teoría empírica de la Política*, Tecnos, Madrid, 1966, p. 184.

¹³¹ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, op. cit. p. 26

*con independencia de su voluntad y de su resistencia... el poder es la manera de ordenar, dirigir, conducir; es la posibilidad de imponerse.*¹³²

Por nuestra parte, lejos de encontrar la respuesta al problema dicotómico de sustancia o relación, asumiremos que el fenómeno del ejercicio poder, como sustancia y relación, se presenta tanto en el ámbito político del Estado como en las demás esferas de lo social en las que actúa el ser humano, dando lugar a una diferenciación del poder de acuerdo al ámbito en el que este se origina.

Así lo ha expresado Loewenstein al considerar a la sociedad como *“un sistema de relaciones de poder, cuyo carácter puede ser político, social, económico, religioso moral, cultural o de otro tipo.”*¹³³ En efecto, contemplada como un todo, la sociedad es una verdadera constelación de relaciones de poder;¹³⁴ sin embargo, el poder político - el cual interesa particularmente a esta exposición - se distingue por ser un poder dominante, esto es, que se impone a los destinatarios incluso por la fuerza si es necesario. Y el hecho de contar con dichos medios para imponer la voluntad del depositario lo hacen un poder coactivo, atributo que dicho sea de paso, no excluye la posibilidad de su legitimidad concomitante, es decir, *“no implica que se desconozca la tricotomía poder, coerción y legitimidad, términos que están estrechamente vinculados porque el poder no puede asimilarse a la simple fuerza.”*¹³⁵

Lo anterior es posible en el marco de la teoría de la división de poderes. La legitimidad estatal descansa en la soberanía y representación populares, de tal suerte que el ejercicio del poder político corresponde al Estado; y en este punto nos estamos refiriendo al Estado moderno, el cual, como se apuntó páginas arriba, es aquel en el que se garantiza la “división de poderes”. Y es únicamente en este sentido, como afirma Jorge Carpizo, que el Estado como detentador del poder político constituye *“la garantía para la convivencia ordenada, en paz y con seguridad, es el orden de la conducta eficaz y*

¹³² Carpizo Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa - UNAM, México, 2000. p. 322.

¹³³ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. 2ª Edición. Traducción de Alfredo Noriega, Anabitarre, Barcelona, Ariel, 1979. p. 26.

¹³⁴ González, María de la Luz, *Valores del Estado en el pensamiento político*, 2ª edición, Mc Graw Hill, México, 1997. pp. 222 y 223.

¹³⁵ *Ídem*.

*homogénea;... la característica última del poder político es el monopolio legítimo de la coacción, la posibilidad del empleo legítimo de la fuerza física.*¹³⁶

Así pues, como acertadamente apunta Blanco Ande, el poder “no se engarza con el adjetivo de político en tanto no se rodea de la cobertura del Estado. Mientras permanece extramuros de la máquina estatal, es un concepto aprisionado por esencia dentro del campo sociológico, y sale de esta parcela sólo cuando el Estado le coloca su manto protector.”¹³⁷

En precedente apartado se hizo referencia a la doctrina o principio de la “división de poderes”, habiéndosele identificado como imperativo tendiente a evitar la nefasta concentración del poder en manos de un detentador o *tirano*; ahora ha llegado el momento de enfatizar que el poder jurídicamente organizado, es decir el poder del Estado, es uno sólo e indivisible, independientemente de la naturaleza de los actos por medio de los cuales se ejerza o se manifieste su función, toda vez que dichos actos son de diversa índole; tendrán carácter legislativo aquellos que crean la norma general, abstracta e impersonal que regula coercitivamente la conducta humana; estaremos frente a un acto de naturaleza jurisdiccional cuando se dirima una controversia entre dos o más partes mediante un veredicto o resolución que interprete la norma coercitiva, general, abstracta e impersonal; y serán de orden administrativo aquellos que consistan en la aplicación concreta, individual y particular de la norma coercitiva general que se resuelva en una controversia jurídica.

En síntesis, pese a sus múltiples manifestaciones, el Estado detenta un sólo poder político - como señala Johannes Messner¹³⁸ - que implica un único poder supremo, lo que de ninguna manera quiere decir que en la práctica no pueda diversificarse en varias funciones atribuidas a diferentes órganos instrumentales. Tales funciones - legislativa, jurisdiccional y administrativa o

¹³⁶ Carpizo, Jorge. *Nuevos estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 2000, Nota 81, pp. 334.

¹³⁷ Blanco Ande, Joaquín. *Teoría del poder*, Pirámide, Madrid, 1977. p. 20.

¹³⁸ Messner, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Rialp, Madrid, 1967. pp. 871- 877.

ejecutiva - corresponden a tres órganos distintos que toman sus nombres de la función respectiva que desempeñan. Sin embargo, no hay que dejar de lado que dichos órganos no tienen como tarea exclusiva aquella que por nombre las identifica, toda vez que para estar en condiciones de operar y cumplir eficazmente con su función, deben realizar actos de otra naturaleza; por ejemplo, los órganos legislativos, allende su función legislativa primaria, suelen tener encomendadas funciones administrativas como la aprobación del presupuesto y funciones jurisdiccionales como la relativa al juicio político a los altos funcionarios del gobierno.

De igual forma, el órgano ejecutivo además de la función administrativa tiene asignadas funciones legislativas, como lo es la reglamentaria, y tiene también encomendadas funciones jurisdiccionales como sería la de conceder indulto a quienes han sido sentenciados a sufrir penas específicas por la comisión de delitos.

Finalmente, el órgano jurisdiccional paralelamente a su labor primordial ejerce una importante atribución de naturaleza legislativa, nos referimos a la elaboración de la jurisprudencia, entendida como la interpretación de la ley firme, reiterada y de observancia obligatoria.

Una vez hecha la aclaración anterior nos encontramos en condiciones para desarrollar específicamente la atribución del Estado consistente en la creación y formulación de la ley, esto es, la función materialmente legislativa, lo que haremos mediante el análisis de las características generales de los órganos que la realizan.

Por lo que hace a la función legislativa, ésta tiene que ver con el concepto de ley como manifestación *parlamentaria*¹³⁹ de la voluntad general, expresada en normas precisamente generales y de amplio alcance. Como función pública

¹³⁹Es decir, como manifestación del Parlamento, entendido como el órgano que representa al Poder Legislativo de un Estado, conformado por una o dos cámaras. La palabra parlamento deriva del latín *parabolare* y del francés *parlament* que significa hablar. Cfr., Francisco Berlín Valenzuela (coord), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Porrúa, México, 1998, p. 695

debe analizarse dentro de la organización político-social que la humanidad ha conocido como Estado.

En lo referente a las funciones parlamentarias, Ricardo Sepúlveda,¹⁴⁰ apunta que no se habla de funciones legislativas porque no se trata de funciones que conciernen exclusivamente a la actividad legislativa, sino que son complementarias y por lo tanto se les puede denominar de un modo genérico como *funciones parlamentarias*, aún y cuando tampoco respondan a la función del parlamento en sentido estricto, por lo que también ésta expresión se utiliza impropriamente.

Partiendo de esta idea se tiene que los parlamentos son órganos formalmente diseñados, que se reúnen en lugares determinados, normalmente inmuebles *ad hoc* o especiales a fin de desarrollar tareas particulares, siendo la función legislativa su labor por antonomasia¹⁴¹.

Como se dijo, a las asambleas representativas encargadas de ejercer el poder legislativo se les suele designar indistintamente de diferentes maneras, destacando: parlamentos, congresos o asambleas.

Si bien en cada caso el órgano congresional ostenta características particulares, es posible arribar a una definición amplia y suficientemente elástica de esta clase de instituciones mediante la inclusión de los elementos que les son comunes, tales como la colegiación fundada en un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Sin embargo, en este punto no podemos soslayar las condicionantes que al Legislativo impone el régimen de gobierno.

En el sistema parlamentario, el poder legislativo generalmente es denominado "parlamento". En esta clase de forma de gobierno el parlamento es igualmente una institución representativa pero que dispone de importantes poderes de

¹⁴⁰ Sepúlveda Iguíniz, Ricardo. *Derecho parlamentario constitucional mexicano*. Editorial Themis, México, 1999, p. 61.

¹⁴¹ Cotta Mauricio, voz "*Parlamento*", en Bobbio y Mateucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, 15ª edición, Vol. 2. México, 2007.

decisión respecto de las políticas públicas también llamadas “acciones de gobierno”¹⁴². En otras palabras, a diferencia de lo que ocurre en los regímenes presidencialistas, en el parlamentarismo, el órgano congresional es un factor de cogobierno titular de atribuciones formales diversas que implican la intervención - directa o indirecta, poco o muy relevante - en la elaboración y ejecución de las decisiones políticas, a fin de garantizar, a través de la entelequia de la representación, su correspondencia con la “voluntad popular”¹⁴³.

En las realidades donde políticamente prevalece el Ejecutivo comúnmente se designa con el término “congreso” al o los colegios legislativos permanentes.¹⁴⁴ Con esta denominación se designó a la asamblea de delegados de las colonias norteamericanas en la que se discutió la relación de éstas con la corona Inglesa en 1774; por ello dicho término nos remite de inmediato a los albores de los Estados Unidos de América.

En cuanto a su función fundamental, allende la envoltura política del Estado, los órganos creadores o constructores de la ley tienen precisamente esa característica común que constituye su tarea medular y consiste en brindar su aprobación a las medidas que por tal virtud serán obligatorias para la sociedad.¹⁴⁵

Otra generalidad de los espacios parlamentarios es que son las arenas para el debate y discusión política por excelencia del Estado. La organización por fracciones, grupos o bancadas identificadas con determinadas fuerzas políticas agrupadas en partidos y que cuando menos en la teoría - y que conste que esta prevención viene por inercia para el caso mexicano - comparten una posición ideológica y programática respecto de los temas relevantes de la llamada agenda nacional.

¹⁴² Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1984, p. 24.

¹⁴³ Cotta, Maurizio, voz “Parlamento”, *Diccionario de Política*, Bobbio, Mateucci, Siglo XXI Editores, 15ª edición, Vol. 2. México, 2007.

¹⁴⁴ Jiménez de Praga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1983, p. 466.

¹⁴⁵ Norton Philip, *Legislatures*. Oxford University Press, 1990, p. 1.

Los foros legislativos son lugares en los que se argumenta, discute, exhibe y propone no solo en lo tocante a alteraciones legales sino también con relación a las cuestiones políticas. El objetivo es que una vez expresados y agotados los puntos de vistas divergentes, se llegue a consensos o acuerdos de orden político, social o económico. Y esta vertiente política es una especie de antesala a algunos temas que más adelante se llevarán al ámbito propiamente legislativo. En otras palabras, la agenda política nutre la agenda legislativa. Así que la función congresional de catalizador de las confrontaciones políticas no se agota en ello, sino que con el tiempo en ciertos casos trasciende a lo estrictamente legislativo.

En lo que corresponde a la gestión de asuntos públicos, los parlamentos han acreditado resultar muy útiles y convenientes para lograr golpes de timón en las políticas públicas o bien cambiar el curso de un asunto en particular. En virtud de la presión política se puede activar, direccionar o agotar una cuestión, siendo esto aún más evidente y frecuente en tratándose de sistemas políticos en los que la balcanización de las preferencias electorales han construido complicados escenarios de pluralidad como es el caso de México.

Por lo que respecta a su integración y estructura, los órganos legislativos pueden ser unicamerales - también se les llama monocamerales -, lo que implica que el parlamento se compone por un solo colegio o cámara; o bien bicamerales, esto es, el congreso se conforma por dos asambleas o cámaras.

El sistema unicameral fue el primero en surgir. Luego éste dio origen al bicameral, el cual tuvo su génesis en Inglaterra, cuando los *commons* o baja nobleza formaron su propia cámara, la Cámara de los Comunes, como resultado de la decisión que tomó la aristocracia o los *Lores* de tener reuniones en la Cámara de los Lores, separadas de los *commons*. Con esta escisión cada cámara representaba intereses distintos y, en muchos casos, contrapuestos, debido, entre otras razones, a las diferencias sociales y económicas de los miembros que componían cada una de las cámaras.

Atendiendo a la experiencia anglosajona, Montesquieu propuso que el órgano legislador se dividiera en dos cámaras que representaran a la sociedad de acuerdo con sus partes: la baja para el pueblo y la alta para los propietarios.

En la actualidad ya no se distinguen los espacios legislativos por criterios clasistas, por el contrario, es precisamente en ellos donde concurre la diversidad. Esto no significa que las cámaras no puedan estar constituidas por partidos políticos que encarnen expresiones de clase y posiciones antinacionales. Sin embargo, el bicameralismo subsiste en muchos Estados fundado en argumentos distintos. Es frecuente escuchar que con el “rebote” legislativo se evita la precipitación y se realiza una revisión al trabajo de la otra cámara.

Aunque en algunos procedimientos dicho rebote se ha vuelto un obstáculo en ocasiones hasta caprichoso para la eficacia legislativa, en términos generales, en los sistemas bicamerales las cámaras han logrado alcanzar un equilibrio entre ellas convirtiéndose en complementarias.¹⁴⁶

En cuanto al sistema unicameral y bicameral no existe una posición doctrinaria respecto de cuál es mejor. Y esto es entendible puesto que no es la teoría la que define el buen funcionamiento de un parlamento, sino los resultados positivos y el rol destacado o determinante que este órgano desempeñe en la construcción, reinvención o proceso de consolidación de la democracia en un país determinado. En cierto modo la conveniencia de un sistema u otro termina siendo una cuestión doméstica más pragmática que jurídica.

Sin embargo, resulta interesante hacer notar que la tendencia observada en los países del mundo exhibe el acentuado predominio del sistema unicameral. Por

¹⁴⁶ Al respecto dice Barquín Álvarez, Manuel, en *Derechos del pueblo mexicano*, Tomo VI, p. 1018, que “en el ámbito estrictamente legislativo, la voluntad legislativa del pueblo mexicano, como colectividad organizada en nación, corresponde ejercerla a los diputados y senadores como miembros del Congreso, constituyendo ambas cámaras las ramas que integran el cuerpo legislativo de la nación, sin que puedan tener validez constitucional las leyes o decretos que sean votados por una sola, toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como uno sólo”.

un lado, se esgrimen argumentos que tratan de justificar la existencia del sistema unicameral, como son:

- La soberanía es indivisible y por lo tanto no se justifica la división del legislativo en dos o en más partes.
- El unicameralismo permite más agilidad y flexibilidad al Ejecutivo, puesto que el presidente del país no tiene que dialogar, negociar o enfrentarse a dos cámaras.
- Con el sistema bicameral se duplica el trabajo y el tiempo para resolver o tratar un mismo asunto, además representa un doble gasto para el erario público.

Por otra parte encontramos los argumentos que sostienen la conveniencia de dividir al parlamento en dos cámaras legislativas, por ejemplo:¹⁴⁷

- La existencia de ambas cámaras es saludable para garantizar de forma idónea el equilibrio de poderes, así como la autonomía e independencia del legislativo en relación con los demás poderes.
- Es benéfica la existencia de un contrapeso y freno a la primera cámara, porque ésta puede devenir en autoritaria e impositiva sobre el Ejecutivo y sobre las demás instituciones públicas y privadas del país.
- Con el sistema bicameral se contribuye a estimular la carrera parlamentaria, puesto que el diputado de la primera cámara tratará de ascender a la segunda, lo que le permitiría lograr un aumento salarial, nuevas inmunidades y prerrogativas que se desprenderían de su nuevo rol, mientras que mejora su status frente a la clase política y población en general.

¹⁴⁷ Cfr., Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional mexicano*, Porrúa, México, 30a edición, 1996, p. 270.

En suma, tenemos que la institución representativa¹⁴⁸ que comúnmente se ha denominado como poder legislativo, independientemente del sistema de gobierno de que se trate, es uno de los principales elementos del Estado contemporáneo, es una institución política donde se debate y se delibera sobre las cuestiones importantes para la vida nacional, es también el centro en el que concurren las distintas corrientes ideológicas y es la fuente de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad.

Como se abundará más adelante, en México es poco conocido el universo de funciones y facultades del parlamento más allá de la propiamente legislativa, como son por citar brevemente solo algunas: la función de dirección política, la deliberativa¹⁴⁹, la electoral, la jurisdiccional, la representativa, la educativa y la administrativa, entre otras.¹⁵⁰

Del tripartita catálogo de funciones públicas, sin lugar a dudas el Poder Legislativo es el más típicamente representativo de las ideas de soberanía popular y democracia. El grado de compromiso con la búsqueda de la democracia es la medida del grado de compromiso de un Estado con el valor de la *soberanía popular*; y el resultado de esta evolución siempre conduce entre otras cosas a un parlamento fuerte, independiente y autónomo.

¹⁴⁸ Pitkin, Hanna Fenichel, *Concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 252. La autora señala que al emplear el término “representación” no sólo nos podemos referir al legislativo como cuerpo representativo, sino que también cuando se trata del ejecutivo elegido directamente, de un monarca, del jefe de gobierno, jueces, embajadores, ya que son considerados órganos representativos en un Estado.

¹⁴⁹ Esta función asegura la libre expresión de las corrientes ideológicas. Cfr. Oñate Laborde, Santiago, “Fuentes e interpretación del derecho administrativo”, en *Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1997. p. 60.

¹⁵⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, “Las funciones parlamentarias en los regímenes presidenciales y parlamentarios”, *Derecho Parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1987, p. 83 y *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 130-197.

2. Origen y evolución del Legislativo

El ser humano se asocia por conveniencia. La sociabilidad natural del hombre tiene como objetivos la seguridad y obtención de más y mejores satisfactores para su vida. Desde las primeras expresiones colectivas de la humanidad, los integrantes de dichos grupos se enfrentaron al problema de cómo regular su coexistencia. Hasta nuestros días la solución evidentemente más depurada de fondo sigue siendo la misma: es necesario darse un mínimo de normas y autogobernarse.

Las disposiciones que norman la conducta de los hombres en sociedad - desde las más complejas hasta las más elementales - se han formulado a través del lenguaje articulado, de la palabra hablada. Ya luego para su permanencia y claridad han transitado a los medios escritos hasta llegar en la actualidad a los electrónicos. No obstante, en un primer tiempo las normas de conducta surgen de la palabra.

En este sentido, la discusión sobre la necesidad o conveniencia de establecer una nueva disposición, modificar o de plano eliminar otra ya existente se ha dado en grupo o colegio.

Las colectividades humanas, desde las más primitivas hasta las más complejas - tribu, horda, ciudad o Estado - dan nota de la existencia de cuerpos colegiados integrados generalmente por los gobernantes y los miembros más destacados - muchas veces con los más experimentados - se reunían para deliberar y discutir acerca de decisiones de importancia para el grupo, entre ellas, el establecimiento de las normas de conducta social.

Entre estos cuerpos colegiados podemos citar: los consejos de ancianos, el sanedrín de los judíos, los tribunales, el areópago griego, el senado romano, la

duma, las cortes, los cabildos y las asambleas monacales, como algunos de los antecedentes más remotos de la representación política en el mundo.¹⁵¹

Por su influencia, reviste particular importancia repasar las instituciones romanas, concretamente una de ellas, el Senado. Se sabe que desde aquellas remotas épocas en las que Roma era una pequeña comunidad de agricultores - en el año 600 a. C - existía un cuerpo colegiado geriátrico-aristocrático, un auténtico consejo de ancianos, que dependiendo el momento, llegó a ejercer autoridad sobre la sociedad en general e incluso sobre el Rey.

Esta institución perduró a lo largo de los tres periodos en que los historiadores han dividido la historia de Roma, y que corresponden en dicho orden a la monarquía, la república y el imperio. Aunque si bien en esta última etapa disminuyó la influencia del Senado, su sola existencia permitió continuar la tradición de debate y respeto a las opiniones diferentes. El Senado romano, como órgano colegiado deliberante, es sin lugar a dudas el antecedente remoto más acabado de las asambleas populares que hoy día constituyen los parlamentos modernos.

Y hablando de la función meramente legislativa, resulta interesante que fuera también en Roma donde surgieron los *comicios*, esto es, órganos también colegiados surgidos en el seno de una comunidad política o religiosa, que fueron creados ex profeso para la elaboración de las leyes que regían dicha comunidad.

Al igual que ocurrió con el Senado como órgano político, la época de esplendor de los comicios comprendió la Roma republicana que se estableció del siglo IV al II a. C. Del apogeo de la constitución republicana, por lo que se refiere a los comicios debe recordarse la existencia de diversas asambleas populares: el *comicio* por centurias, los *concilia plebis tributa* - en los que únicamente participaban plebeyos - y, según algunos estudiosos, también un *comitium tributum*. No ahondaremos en las vicisitudes históricas de cada una de estas

¹⁵¹ Bádiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, pp. 44 – 55.

expresiones legislativas, únicamente resaltaremos que los comicios representaron, según hace notar Frezza,¹⁵² “el órgano propulsor de la ejecución del principio democrático en el seno de la constitución republicana”.

En este cuerpo participaban todos los ciudadanos, aunque con diverso peso político atendiendo a la clase social y a la edad. Entre otros asuntos, al *comicio* competía la elección de los mayores magistrados ciudadanos y la votación de las leyes.

Otra institución de especial relevancia para el parlamentarismo moderno es de naturaleza religiosa, se trata de las órdenes religiosas medievales. Las aportaciones de estas instituciones al mundo legislativo y a la democracia moderna en general son poco conocidas pero fundamentales.

En efecto, como bien hace notar Giovanni Sartori,¹⁵³ fueron los monjes en la Edad Media, en los monasterios y en las abadías, quienes se vieron en la necesidad de crear sistemas de elección de sus jefes absolutos, inventando así instituciones como el voto secreto y la mayoría calificada. Todo esto no obedeció a una vocación democrática sino a la necesidad de fijar mecanismos para la sucesión de los líderes cuando por obvias razones no se podía recurrir ni al principio hereditario ni al de la fuerza.

Sin perjuicio de lo expuesto, la gran mayoría de los autores ubican los antecedentes más cercanos al parlamento moderno en el 1154 en la Inglaterra medieval con el *Mágnam Concilium*, al que luego se unieron también los vasallos de la corona formando el *Commune Concilium*.¹⁵⁴ Pero sería hasta el

¹⁵² Frezza, Paolo, *Corso di Storia del Diritto pubblico romano*, 3ª rev. Editorial Studium. Roma, 1982.

¹⁵³ Cfr., Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?* Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Crisitna Patellini, Editorial, Taurus, México, 2006.

¹⁵⁴ La expresión tiene una etimología que nos ilustra sobre el su significado: *Magnum* significa “mucho, con fuerza o ruido”, en tanto que *Concilium*, significa “enlace, reunión”. Cfr. Blanquez Fraile, Agustín, *Diccionario latino - español*, 5ª edición, Ramón Sopena, Barcelona, 1967, pp. 425, 1009 y 1010.

1265 cuando la Asamblea cambió formalmente su nombre por el de *Parlamento*.¹⁵⁵

Nos relata Mauricio Cotta,¹⁵⁶ que el contexto político en el que nacen las instituciones parlamentarias y quedan marcadas con sus notas esenciales, corresponde al Estado de la Edad Media. Esta época estuvo caracterizada por la descentralización y la complejidad, lo que se corresponde con la igualmente compleja estructura del parlamento medieval - subdivisión en muchas cámaras, presencia simultánea de miembros electivos y de miembros de derecho, entre otras -.

La descentralización de la autoridad, que es básica en la organización feudal, hace necesaria la existencia de un elemento unificador; inicialmente esta función la desempeñaba el mismo *entourage* del soberano, es decir, el grupo reducido de poderosos feudatarios laicos y eclesiásticos que toma el nombre de curia de *concilium reis*.

Esta institución ampliada por grupos provenientes de centros urbanos que van adquiriendo una cada vez mayor fuerza económica y social, pierde el carácter de órgano estrechamente vinculado al soberano con funciones de consejo y asistencia. Así, el *Mágnam Concilium* se transforma en *Parlamentum*, y con esta transformación comienza a adquirir cierta autonomía respecto del poder regio. Y es precisamente en relación con ésta nueva posición que se desarrollan los poderes de control y freno, pesos y contrapesos - *checks and balances* -.

En este proceso actúa decisivamente la necesidad del poder soberano de asociar y concomitantemente comprometer en las decisiones políticas a los poderes periféricos y demás componentes políticamente relevantes de la colectividad, sin cuya colaboración cualquier programa político se vuelve prácticamente imposible, aún por la vía de la imposición.

¹⁵⁵ Fraga Iribarne, Manuel, *El parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 30 y ss.

¹⁵⁶ Cotta, Maurizio, voz "Parlamento", *Diccionario de Política*, 15ª ed. Siglo XXI Editores, México, 2007, p. 614

La diversificación de la sociedad y el cambio en las reglas de poder de las clases obligó a los monarcas a considerar e incorporar a la esfera pública a ciertos grupos antes olvidados. En cierta forma fue desde entonces que la pluralidad comenzó a marcar el ritmo en el desarrollo del parlamentarismo, como ocurre en nuestros días.

En tanto que tales poderes satelitales al monarca buscan garantizar y acrecentar privilegios propios, así como ejercer un control efectivo sobre el manejo que el poder regio hace de sus contribuciones financieras - recuérdese el aforismo inglés *"no taxation without representation"*.¹⁵⁷

Esto pone en evidencia que en sus orígenes el parlamento no nace como una institución popular sino aristocrática o estamental.

Históricamente, como lo señala Arturo Pellet Lastra¹⁵⁸, *"la principal función de la asamblea era otorgar el consentimiento para la creación o modificación de tributos y contribuciones. De esta función, crear los recursos del reino, discutir los impuestos, derivan todos los demás poderes que se atribuirá más tarde éste y los demás parlamentos que ha conocido la historia"*. De lo anterior podemos concluir que la función legislativa devino secundaria en la génesis de los parlamentos modernos, siendo la función presupuestaria la que permitió la inclusión de las asambleas al interior del Estado moderno.

En las colonias americanas, como también recuerda el autor referido, *"el problema que dominaba los debates de las asambleas coloniales era el del impuesto. La cuestión se planteaba en forma de una interrogante que ya se había escuchado al comienzo de la Revolución Inglesa, un siglo antes: ¿Puede imponer tributos un parlamento en el que no se está representado?"*.

En este mismo sentido señala Héctor Fix-Zamudio¹⁵⁹ que el parlamento surgió en la Edad Media como una asamblea estamental - llámese clero, nobleza o milicia - con un propósito principal: la autorización de los gastos de guerra del

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ Pellet Lastra, Arturo, *El poder parlamentario: su origen, apogeo y conflictos*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1995, pp. 357-385.

¹⁵⁹ Fix-Zamudio, Héctor. "La función actual del poder legislativo", en *El poder legislativo en la actualidad*, 1ª edición, UNAM, México, 1994. p. 15.

monarca o emperador a cambio de privilegios y concesiones. Y como ejemplos de ello encontramos al Parlamento inglés, a los Estados Generales franceses, a las Cortes españolas, a las Dietas alemanas y, en general, a los legislativos europeos de la época.

Mientras que en la Europa continental dichas asambleas fueron perdiendo fuerza en beneficio del monarca que concentró el poder, como sucedió, por ejemplo, en Francia con el monarca Luis XIV y su característica frase “*el Estado soy yo*”, de manera contrastante en Inglaterra el parlamento adquirió una preeminencia cada vez mayor y paulatinamente, luego de reiteradas luchas como las guerra civiles de 1642 y 1688, terminó por colocarse incluso por encima del monarca, dando así nacimiento a lo que luego sería el parlamentarismo como forma de gobierno.

Sin duda, la subdivisión eminentemente clasista de los parlamentos europeos contribuyó a su detrimento en la Europa de los siglos XVI y XVII, toda vez que luego resultó más complicado equilibrar las fuerzas al interior que al exterior del órgano legislativo.

En este periodo, reiteramos, sólo el Parlamento en Inglaterra obtiene la victoria en la confrontación con el poder regio, desde la Revolución de 1688 en adelante, el legislativo adquiere una solidez cada vez mayor y atraviesa por múltiples transformaciones. En estos cambios jugó un destacado papel el Congreso norteamericano, mismo que sin partir de tradición medieval alguna, plantea elementos novedosos tales como la abolición de la división por capas, una estructura más homogénea y la base más extendida de sufragio.

En Francia se había instalado el autoritarismo de la monarquía hasta la reunión de los Estados Generales convocados por Luis XVI en 1789. Con la transformación de éstos en Asamblea Nacional se inicia el movimiento revolucionario que culminará con la ejecución del monarca y la proclamación de la República francesa.

La constitución jacobina de 1793 llevó al extremo la preeminencia del órgano legislativo, estableciendo el llamado “*Gobierno de Asamblea*” con un predominio absoluto del parlamento sobre los otros órganos de poder.

Sin llegar a los extremos del asambleísmo francés, el denominado *gobierno parlamentario* se impuso en Europa continental e Inglaterra. Con la dicotomía del Ejecutivo en monarca - jefe de Estado - y primer ministro - jefe de Gobierno – se debilitó al Ejecutivo incrementándose el poder del legislativo. Al primero le corresponden solamente funciones ceremoniales y representativas, mientras que el segundo encabeza y dirige el gobierno propiamente. Pero para su nombramiento y permanencia el primer ministro requiere del voto de confianza del Parlamento, ya que este último cuenta con la facultad de deponerlo.

En la Constitución estadounidense de 1789 se introduce una nueva fórmula: el régimen presidencial. Este mecanismo de gobierno pretende un equilibrio de los tres órganos de poder que menciona Montesquieu. Aquí las funciones de jefe de Estado y de jefe de Gobierno se reúnen o concurren en una sola persona, el Presidente de la República, quien es electo popularmente y cuyos colaboradores no están sujetos a la confianza del órgano legislativo.

Debido a la influencia de la independencia norteamericana, cuando logran la propia, la mayoría de las colonias de España y Portugal adoptan el régimen presidencialista, sin embargo, debido al arraigado centralismo y autoritarismo de las metrópolis, lejos de un equilibrio la supremacía del caudillismo militar se impuso a los débiles legislativos.

Luego entonces, si nos preguntamos cuáles fueron las determinantes históricas y políticas que permitieron el surgimiento de los órganos legislativos tal y como los entendemos actualmente, encontramos que la respuesta es bastante compleja pues en la formación de los parlamentos contemporáneos incidieron múltiples factores. Sin embargo, como bien señala Maurizio Cotta,¹⁶⁰ es posible afirmar que para la consolidación y desarrollo de las instituciones

¹⁶⁰ Cotta, Maurizio, op. cit. p. 614.

parlamentarias se ha requerido de un delicado equilibrio de fuerzas entre el “poder central” y los “poderes periféricos”.

Se advierte fácilmente que donde el poder central - el poder regio, en palabras del referido autor - goza de un significativo predominio, gracias a una disponibilidad autónoma de bases de poder, las asambleas parlamentarias difícilmente prosperan. No obstante, tampoco en la situación opuesta, donde proliferan los poderes periféricos netamente, se producen las condiciones para la consolidación de los parlamentos, es preciso el impulso a la coalición duradera, que es la clave de la función de contrapeso al poder del monarca, a quien contrariamente siempre interesará que las asambleas, o bien sean una falacia, o cuando menos de cómoda manipulación.

A falta de dicho “impulso institucionalizador” entra a escena la fragmentación política. Las asambleas parlamentarias se convierten en clubes de intereses sin conciencia unitaria de representación nacional.

De esta breve reseña podemos concluir que si bien el Poder Legislativo ha sufrido una serie de transformaciones y ajustes a lo largo de la historia, las razones de su origen y ciertas características definitorias permanecen. Asimismo, también es constante su aspiración natural hacia la institucionalización, esto es, su vocación hacia una presencia política más determinante.

Es posible deducir además que la función propiamente legislativa - la elaboración de las normas jurídicas - fue ejercida por los parlamentos del medioevo en forma “conservadora” mediante la consolidación del derecho consuetudinario y anteponiendo la defensa de los privilegios vigentes. En los parlamentos modernos ocurre exactamente lo contrario: la tarea de legislar se asume de manera decididamente “innovadora” a través de la producción de nuevas leyes.

Si bien el origen del parlamento no se puede interpretar como un intento por instaurar sistemas políticos democráticos, debemos reconocer que el desarrollo

de las asambleas deliberativas fue un factor fundamental en la construcción del ideal democrático.

En una primera fase, el parlamento se ubica “*en el exterior del Estado y con la precisa función de primar sobre éste desde el exterior*”¹⁶¹. Surge como la agrupación de los poderes fácticos que se cansaron de los abusos del tirano y se dieron cuenta de la fuerza de agruparse y, sobre todo, del poder que otorgaba el ostentarse como representantes de la colectividad. No obstante, este órgano eminentemente aristocrático se ubicó paralelamente al Estado.

Poco a poco, durante la Edad Media, los parlamentos comienzan a introducirse al Estado llegando a ocupar una posición relevante en el gobierno. Pero sería en el siglo XIX, cuando la monarquía constitucional cede el paso al régimen parlamentario, cuando despegan los órganos legislativos como entidades populares imprescindibles en el universo de la *res pública* - cosa pública -.

El órgano legislativo se convirtió en el centro del debate político. Como consecuencia de los efectos económicos, políticos y sociales del advenimiento del capitalismo en el siglo XVIII, así como con los derivados de las guerras mundiales del siglo XX, los parlamentos se vieron obligados a recuperar espacios en nombre del pueblo hasta llegar a convertirse en las entidades públicas de mayor trascendencia.

En la actualidad, los parlamentos constituyen los centros más importantes para la toma de las determinaciones públicas. De estar afuera, pasaron a formar parte hasta conquistar el poder dentro de la estructura del poder mismo. Y eso los hace cautivadoramente importantes en el presente y futuro de la política.

¹⁶¹ Sartori, Giovanni, *Elementos de Teoría política*, Alianza Editorial Textos, Madrid, 1992, p. 189.

3. Relación del Legislativo con otros poderes

Sin soslayar la generalizada asociación que se hace del Legislativo con la “fabricación” de las leyes - de ahí su nombre - así como de la veneración a dicha función como el alma de la tarea parlamentaria, resulta interesante la posición de David Olson en cuanto a que no son precisamente órganos creadores de leyes sino más bien se trata de instituciones que “*afectan leyes*”¹⁶². Es decir, que no sólo formulan la norma general abstracta, impersonal y coercible, sino que inciden profundamente en las políticas que la ejecutan. Y dicha característica, sostiene Olson, es común a todos los parlamentos.

Las ideas del citado autor encuentran lugar en el marco de lo que hemos expuesto respecto de la unidad del poder público y su separación en funciones para evitar su concentración y consecuentes abusos en contra de las personas que ceden su voluntad para que surja la ficción estatal.

En otras palabras, no obstante su segmentación en funciones para efectos de su moderado ejercicio, en esencia, el poder estatal es un todo cuyas diversas expresiones como elementos de un solo cuerpo se condicionan recíprocamente. Por ello, no obstante las reglas que distribuyen las facultades entre órganos pertenecientes a las distintas funciones - ejecutiva, judicial y legislativa - en realidad, todos los entes públicos coexisten en un mismo espacio que no es otra cosa sino aquello que denominamos “autoridad”.

Así las cosas, en principio encontramos una nítida relación¹⁶³ del Legislativo con la función jurisdiccional. Los órganos a quienes se encomienda la función de impartir justicia se denominan “tribunales”. En distintas jurisdicciones - según la materia, cuantía o nivel de gobierno - los tribunales interpretan las

¹⁶² Olson, David, *The Legislative Process*, New York, Harper and Row, 1980, p. 12. Citado por Norton, Philip, en *Parlamentos y Gobiernos en la Europa Occidental*, Porrúa, México, 2003 p. 6.

¹⁶³ Por relación entendemos la manera de comportarse de los entes entre sí, así como la relación entre uno y otro según el lugar que cada uno ocupe en un proceso político determinado.

normas jurídicas que emanan del colegio congresional para efectos de su aplicación a las controversias en particular. Y en la cúspide de la pirámide jurisdiccional se ubica el tribunal cuya función es dictar resoluciones sobre la constitucionalidad de las reformas legales aprobadas por el parlamento.

En este sentido, la independencia o libertad del Legislativo para hacer leyes se somete al juicio que sobre la concordancia de dichas normas con la Carta Magna realice el tribunal supremo - también denominado comúnmente como “tribunal constitucional” - que es la cabeza del poder Judicial.

Por su parte, a diferencia de lo que ocurre con el Judicial, la relación entre el Legislativo y el Ejecutivo va más allá de la revisión de su tarea. Según Lucas Verdú¹⁶⁴ dichas relaciones son conexiones recíprocas y dinámicas que operan dentro y entre las dos facetas estatales: Estado - aparato y Estado - comunidad, impulsadas por fuerzas políticas reconocidas por la Constitución y legislación ordinaria que se afanan en determinar e influir en la determinación de la orientación política del Estado.

Es decir, que la relación del Legislativo con el Ejecutivo no es discreta. Los parlamentos pueden ser un conducto importante para la transmisión al Gobierno de los puntos de vista y demandas de intereses particulares. En cierta manera en los congresos legislativos se trabaja a nombre de otros que se encuentran fuera de sus muros. Philip Norton¹⁶⁵, autor que ha realizado estudios sobre las relaciones entre el parlamento y los gobiernos en Europa Occidental, sostiene que los resultados del trabajo parlamentario se condicionan a sus relaciones con el gobierno. A mejores relaciones mejores resultados.

El Ejecutivo formula al Legislativo su propuesta de políticas de gobierno - a lo que se ha dado en llamar su “proyecto de nación” - y es el parlamento el que determina su aceptación o rechazo tácitamente a través de su función

¹⁶⁴ Verdú, Lucas, *Teoría general de las relaciones constitucionales*, S.N.E. Editorial Dykinson; Madrid, 2000, p. 72.

¹⁶⁵ Norton, Philip. *Parlamentos y gobiernos en la Europa Occidental*, Porrúa, México, p. 6.

legislativa. No es posible variar el rumbo de una nación sin alterar el orden jurídico, de ahí que el Ejecutivo requiera del Legislativo para gobernar.

Por ello, podemos afirmar que el poder Legislativo interviene de manera crucial en las políticas públicas, pudiendo limitar o impulsar al Ejecutivo según la relación que exista entre ambos.

Pero ¿cómo se determina la capacidad del Legislativo para impactar en las políticas públicas? El grado en que los parlamentos pueden impulsar o bien limitar a los gobiernos, lo que Jean Blondel ha conceptualizado como *viscosidad de los legislativos*¹⁶⁶ se determina, según Philip Norton, con base en dos tipos de variables: internas y externas. Las primeras son aquellas variables que están más allá de su control, siendo las más importantes las de índole cultural, constitucional y político¹⁶⁷. Por su parte, las variables internas se refieren a las características de su estructuración, destacando la institucionalización y la especialización.

En este sentido, se han desarrollado taxonomías de parlamentos basadas en su facultad de formulación de políticas. Michael Mezey distingue tres tipos de facultades de formulación de políticas: fuerte, modesta o escasa - también llamada nula-¹⁶⁸ que corresponden respectivamente a los legislativos activos, reactivos y mínimos.

El Congreso Norteamericano se ofrece como un ejemplo claro de lo que es un Legislativo activo. El Parlamento Británico correspondería a uno reactivo. Y la última categoría agrupa legislativos de conformación monopartidista.

Otra forma distinta de relación *intra-poderes* es la referida a los controles que uno puede ejercer sobre los demás. En este apartado resulta oportuna una

¹⁶⁶ Blondel, J., et al, *Government and Opposition*. Vol. 5 No. 1, 1970 pp. 67-85.

¹⁶⁷ La primera, es decir la cultural, abarca un diverso espectro de actitudes enfocadas a la paulatina edificación de la sociedad que darán forma al comportamiento político del pueblo. Por otro lado, en la Constitución se estipula la relación entre las distintas partes del sistema político, se determina la forma y facultades del poder legislativo y se establece el sistema electoral y el alcance de la elección. En tanto que la variable política es principalmente el sistema de partidos. Cfr., Norton, Philip, *op. cit.* pp. 7 y ss.

¹⁶⁸ Cfr. Mezey Michael, *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham, N. C, 1979.

somera referencia a los diversos controles que el parlamento ejerce sobre el gobierno.

Desde los años cincuentas se han esbozado diversas teorías al respecto. García Morillo y Monterio Gibert conciben el control como “*elemento constitutivo de la función de garantía constitucional que correspondería al Parlamento ejercitando un procedimiento tanto de verificación de la actividad gubernamental como de eventual responsabilidad*”.¹⁶⁹

Sin embargo, por su amplitud, la aludida función de garantía constitucional sería predicable de cualquier órgano constitucional. En este punto conviene recordar que el control parlamentario, como bien señala Manuel Aragón, es un fenómeno de naturaleza política, susceptible del análisis jurídico como cualquier otra realidad material, pero con eficacia política.¹⁷⁰

En el sistema parlamentario, el elemento jurídico nuclear de la relación parlamento-gobierno, es la noción de confianza. El recíproco voto de confianza es la trama que mantiene unido y coherente al sistema que, como es sabido, se define por la existencia de dos órganos constitucionales, Gabinete y Parlamento, donde el primero debe desplegar su actuación en colaboración con el segundo. Para Javier García Fernández¹⁷¹ el principio democrático - entendido en su sentido sustancial - juega un papel toral en la relación jurídico-política entre ambos órganos, pues apunta que la naturaleza jurídica de dicha colaboración se forma de la siguiente manera:

- a) La legitimación popular directa de uno de los órganos, el Parlamento, en virtud del principio democrático.

¹⁶⁹ García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de Diputados, Madrid 1985; Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos 1984.

¹⁷⁰ Aragón Reyes, Manuel, “El control parlamentario como control político”, en *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, núm. 23, 1986. pp. 9-39.

¹⁷¹ García Fernández, Javier, “Funciones de control del parlamento sobre el gobierno” en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994. p. 61

- b) El principio democrático no es sólo un postulado político-ideológico, sino que despliega efectos jurídicos al trascender del sujeto constituido de acuerdo a este principio, el Parlamento, y crear una relación jurídica específica.
- c) Dicha relación jurídica se forma al atribuir a otro sujeto, el Gobierno o Gabinete, una legitimación democrática que permite que tal órgano en virtud de la confianza que ha recibido su titular - el Jefe de Gobierno o Primer Ministro -, despliegue una acción política autónoma.

Y agrega que es posible identificar una suerte de elementos estructurales de la relación, mismos que a continuación citamos:

- a) Subjetivos: un sujeto activo que otorga la confianza (el órgano parlamentario) y un sujeto pasivo que la recibe (el titular de la jefatura de gobierno o los titulares del Consejo de Ministros, según los ordenamientos constitucionales en específico).
- b) Objetivos: el objeto es la confianza, es decir la habilitación para realizar la acción de gobierno.
- c) Teleológicos: realizar la acción de gobierno, la cual, en virtud del principio democrático, no será políticamente neutra sino que provendrá del acuerdo político saldado entre uno y otro sujeto, que es además la fuente de la confianza entre ambos.
- d) Instrumentales: el instrumento para mantener esta relación de confianza es el control y, eventualmente, la responsabilidad política.

Así entonces, estamos en condiciones de arribar a un concepto jurídico de “control” como el elemento instrumental más relevante dentro de la estructura de la relación que vincula al Gobierno con el Parlamento en un sistema parlamentario.

Por su parte, Rubio Llorente¹⁷² sostiene que el control es el conjunto de procedimientos e instrumentos de que dispone el Parlamento para dar

¹⁷² Rubio Llorente, Francisco, *La forma del Poder. Estudios sobre la Constitución*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993, pp. 241-258.

permanencia o continuidad a la “relación fiduciaria” que ha instaurado con el titular de la presidencia del gobierno o con los titulares del mismo, a través de la comprobación permanente de cumplimiento de los objetivos materiales del programa de gobierno comprometido.

Dicho control como elemento fundamental de la relación orgánica entre Legislativo y Ejecutivo en un régimen parlamentario se origina en un acto de decisión política del Parlamento perfectamente formalizado en términos jurídicos: el nombramiento del jefe de gobierno. Pero tiene también carácter instrumental puesto que la denominada función de control está al servicio de la efectividad de un principio constitucional básico: la dualidad o relación Parlamento-Gobierno que tiene carácter sustantivo.

A diferencia del principio democrático que es igualmente importante, el control es un factor estructural de la relación entre ambos órganos, esto significa que va operando en cada una de las fases por las que atraviesa dicha relación.

Finalmente, el control es de carácter permanente a diferencia de las instituciones de la investidura y la censura que agotan su eficacia en el acto jurídico de su realización, y es teleológico porque su razón de ser se encamina a un único fin que es asegurar la permanencia de la relación de confianza y hacer frente a las disfuncionalidades que puedan emerger en la relación entre ambos órganos constitucionales.

En lo que toca a los regímenes presidencialistas, también es posible hablar de control legislativo. En la Constitución de los Estados Unidos de América encontramos que el Senado dispone del derecho al *impeachment*¹⁷³ - juicio político - del Presidente, mientras que el Congreso en su conjunto tiene el poder presupuestario y tributario¹⁷⁴, así como las facultades de aprobar los

¹⁷³ Artículo I. I. 6.

¹⁷⁴ Artículos I. VIII y VIII 1.

tratados internacionales, ratificar ciertos cargos federales¹⁷⁵ y recibir el mensaje anual del Presidente sobre el estado de la Unión¹⁷⁶.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos también diversos mecanismos de relación entre el Presidente y el Congreso. Y sin perjuicio del análisis que a cada uno de ellos corresponderá más adelante, simplemente señalaremos que ya sea como facultad congresional o bien como atribución exclusiva de cámara, el legislativo mexicano también aprueba los ingresos y egresos del Gobierno, declara la procedencia de acciones penales en contra de los altos funcionarios y sustancia y resuelve el juicio político, entre otras facultades que exhiben con claridad la estrecha relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Así las cosas, siguiendo a García Fernández,¹⁷⁷ podemos afirmar que *“el principio de separación de poderes en el presidencialismo no es tan rígido como para impedir la creación de una relación fiduciaria atenuada”* a pesar de la ausencia en dichos regímenes de los instrumentos de concesión o denegación de confianza tales como el voto de confianza o bien la moción de censura.

No obstante, se trata de un control de naturaleza política y forma jurídica, porque si bien no desemboca de ordinario en la responsabilidad, su eficacia es plena y puede incidir de manera real en la acción política del Ejecutivo. Todo lo anterior sin perjuicio del efecto más intenso de control que es la no aprobación de las propuestas legislativas que realiza el titular del Ejecutivo como sujeto del derecho constitucional de iniciativa.

¹⁷⁵ Artículo II. II. 2.

¹⁷⁶ Artículo II. III. Acerca de la posición del Presidente de los Estados Unidos frente al Congreso, consultar, Tribe Laurence, H. *American Constitutional Law*, 2ª Ed. Mincola, N.Y. The Foundation Press, 1988. pp. 213-243; 285-296 y 362-374.

¹⁷⁷ García Fernández, Javier, *op. cit.* p. 61.

4. El papel del Legislativo en la actualidad

Vivimos en Latinoamérica una época de transición y de consolidación democráticas. La sociedad reclama con urgencia leyes que resuelvan sus problemas en diversos campos, lo cual, dentro del panorama legislativo y desde el punto de vista de la elaboración de las leyes, presenta diversos obstáculos relativamente complicados de identificar, a saber: confusión, opacidad, “inflación normativa” es decir, un exceso y falta de claridad en las leyes, cobertura demasiado amplia en perjuicio de los reglamentos, la globalización del derecho y, la desarmonía con la realidad.¹⁷⁸ Lo anterior tiene su impacto más visible en la falta de gobernabilidad, la confianza y la seguridad en los pueblos y se generan verdaderos conflictos para los operadores del derecho, a la hora de aplicar las normas. El parlamento no se sitúa al margen de los procesos económicos, de tal suerte que desde distintas perspectivas afecta la gobernabilidad. Ante los diversos problemas ya enlistados, el parlamento hoy en día ha de redimensionar al Estado mediante leyes, redefinir la esfera pública y privada, crear leyes que desburocraticen el funcionamiento de la administración establecer procedimientos ágiles en el gobierno y en las normas para garantizar la transparencia en la función pública. En este contexto el parlamento actual tiene el reto de volverse eficiente, ágil y así contribuir a la consolidación de la llamada gobernabilidad institucional. Igualmente crucial es el parlamento en el logro de la gobernabilidad socioeconómica al legislar con equidad para resolver la pobreza y la marginalidad. Pero sobre todo, el parlamento es clave para alcanzar la gobernabilidad política *“como la sede natural para lograr acuerdos y decidir dentro de las reglas del juego democrático”*.¹⁷⁹

El parlamento desempeña un papel fundamental en el proceso de globalización y los procesos de integración económica se ven seriamente obstaculizados por las rivalidades políticas de tal suerte que el parlamento habrá de enfrentarlos a través de debates incluyentes y explicaciones adecuadas que permitan a la

¹⁷⁸ Consultar el estudio introductorio de Alfonso Muñoz, Hugo, *Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*, Publicación del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL). San José, Costa Rica, Marzo de 2000. p. 6

¹⁷⁹ Ibidem. p. 13.

sociedad comprender el alcance de esos procesos y sus repercusiones en el concepto de soberanía nacional.¹⁸⁰

En los albores del siglo XXI la realidad política hace cada vez más evidente la “pluralización de la soberanía”, como la ha denominado Andrea Manzella¹⁸¹; en efecto, la romántica metáfora hegeliana sobre el parlamento como un “*pórtico entre el Estado y la sociedad civil*” sucumbe ante la contundencia del fenómeno pulverizador de la representación.

En la actualidad la soberanía no se resguarda en una sola de las caras del pórtico sino en ambos lados: tanto en las instituciones del Estado como en las de la sociedad civil. Al no existir un monopolio estatal de la soberanía ni tampoco un monopolio parlamentario de la representación, los esquemas y fórmulas tradicionales sobre los cuales durante años descansaron los fundamentos teóricos de los órganos legislativos se han modificado a la par de las exigencias de una sociedad cada vez más plural, abierta y exigente.

En este apartado toca el turno a la discusión acerca de la razón de ser de un cuerpo colegiado de representación popular en los nuevos tiempos de la democracia. Y es que el nuevo rol del parlamento va mucho más allá de las funciones clásicas legislativa, financiera y de control. En estos tiempos tanto en el régimen de gobierno parlamentario como en el presidencial, ya no es considerado como un tornero de normas jurídicas, sino que se ha transformado en el órgano de dirección y decisión de las políticas públicas. El parlamento vino escalando y ha llegado a la cima del poder público.

Ricardo Sepúlveda¹⁸² hace una observación en el sentido de que en el siglo XX operó el debilitamiento de los órganos legislativos con un concomitante desarrollo del poder Ejecutivo. Luego de dos guerras mundiales las naciones europeas requerían gobiernos administrativamente fuertes para emprender la

¹⁸⁰ Idem.

¹⁸¹ Manzella, Andrea, “El parlamento en el siglo XXI”, en Pau i Vall, y Carbonell (compiladores). *Temas y Problemas del parlamento contemporáneo*, Senado de la República LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006. p. 519.

¹⁸² Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Themis, México, p. 61.

reconstrucción. No obstante, en las últimas décadas del siglo pasado los colegios congresionales recuperaron su predominancia como los espacios políticos por excelencia.

Conforme se ha incrementado el poder de los parlamentos se ha generado una interesante tendencia hacia la clasificación de sus funciones.

El propio Sepúlveda sostiene que se han redescubierto funciones que si bien desde su origen correspondían al órgano legislativo, no se habían apreciado en su justa dimensión quizá por la ausencia de las condiciones políticas para ello. No obstante, es preciso aclarar que no se pretende desnaturalizar las funciones parlamentarias sino simplemente exhibir la manera en la que se han pulido y afinado en sus interrelaciones y equilibrios.

De tal manera que partiendo de la clásica función legislativa podemos derivar otras dos grandes ramas a saber: la función de controlar y la de legitimar. Se trata pues de una trilogía¹⁸³ que ha sido la base para la elaboración de ulteriores clasificaciones. En este sentido, Berlín Valenzuela¹⁸⁴ enumera las siguientes funciones del órgano legislativo:

- a) Representativa;
- b) Deliberativa;
- c) Financiera;
- d) Legislativa;
- e) De control;
- f) De orientación política;
- g) Jurisdiccional;
- h) Electoral;
- i) Administrativa;
- j) De indagación;
- k) De comunicación; y,

¹⁸³ Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho Político Parlamentario. Principios, valores y fines*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2005. pp. 163-166.

¹⁸⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994. pp. 21 a 45.

l) Educativa.

Ahora bien, luego del análisis de distintos intentos clasificadores hemos arribado a dos conclusiones que nos parecen importantes.

La primera es de orden terminológico, ya que no obstante en ocasiones se utilizan como sinónimos, las funciones legislativas difieren de las facultades legislativas. En efecto, las primeras - funciones - corresponden a las tareas o responsabilidades que en virtud del principio de división de poderes y del de representación se otorgan al Legislativo. Por su parte, las facultades son actividades concretas a través de las cuales el parlamento descarga sus funciones, siendo posible enmarcar una facultad en una o más de las funciones.

La segunda conclusión es que independientemente del envoltorio, de las funciones que se le asignen y de las facultades que para cumplirlas se le encomiendan, la tarea fundamental del Legislativo, si bien más compleja, continúa siendo la misma desde la época de la revolución de Oliverio Cromwell: controlar el ejercicio del poder. Así, en última instancia, el parlamento ha sido, es y seguramente seguirá siendo un órgano eminentemente controlador.

De ahí la afirmación que la función de control es la más importante de las funciones del Poder Legislativo, llámese parlamento, congreso o asamblea. Y el control parlamentario se encuentra orientado a influir, comprobar, inspeccionar, registrar, revisar, supervisar y examinar la actividad del Ejecutivo, mediante la utilización de un buen número de instrumentos regulados jurídicamente. Es importante destacar que dicha función fiscalizadora no siempre trae aparejada para el caso de encontrar disfunciones, una sanción. De hecho, solo en casos excepcionales se genera la reacción parlamentaria, como sería en el juicio político.

Si bien es cierto que en términos de la doctrina clásica corresponde al Legislativo la creación de las leyes, también lo es que ahora, en la práctica, por lo regular se genera en el ámbito del poder Ejecutivo, mismo que en no pocas

ocasiones cuenta con la información y recursos técnicos y materiales para su proyección. Además, es insoslayable que la normatividad es cada día más abundante y compleja, lo que significa que su comprensión y las posibilidades de proponer cambios a la misma son cada vez más distantes de los representantes populares. Basta pasar revista a algunas cuestiones de genética, telecomunicaciones o financieras para percatarse de ello.

Por ello es que en la actualidad al Congreso le corresponde fortalecer su función de control - particularmente de la eficacia de las acciones del Ejecutivo -, que es tanto o más importante que la propiamente legislativa, siempre y cuando se efectúe con energía, inteligencia y decoro.

Lo anterior no implica que el parlamento deba dejar de lado sus demás encomiendas para hacer un “marcaje personal” del Ejecutivo. Es decir, debe proceder con eficacia en lo que al control respecta, dejando a salvo las demás actividades que realizan las cámaras legisladoras, tales como el fungir como foro o arena para la discusión de los problemas nacionales.

El parlamento debe ser un espacio de opiniones, constituyéndose en palabras de Stuart Mill¹⁸⁵ en una instancia de arreglo o composición de las fuerzas políticas. También es importante que desarrolle una función de dirección y educación política por la vía de elevar el debate parlamentario e incluir en el mismo los diversos asuntos que preocupan a la sociedad.

El siglo XIX, se ha denominado con mucha razón como el siglo de oro del parlamentarismo¹⁸⁶. Como ejemplos de dicha hegemonía destacan la denominada Tercera República Francesa, en la que en 1875 prevalecían la Asamblea General y el Senado sobre el gobierno inestable y débil; así como el Estatuto Albertino de 1865 que se adoptó en Italia tras su unificación, y en virtud del cual el parlamento se convirtió en el ente dominante.

¹⁸⁵ Citado por Valencia Carmona, Salvador, en *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, UNAM, México, 1994. p. 12.

¹⁸⁶ Cfr. Fix Zamudio, Héctor, “La función actual del poder legislativo”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, op. cit. p. 17.

Sin embargo, este panorama cambió drásticamente desde la primera posguerra observándose un decaimiento de las instituciones parlamentarias incluso en aquellos países con gobiernos no autoritarios. Luego vinieron la segunda guerra mundial y la correspondiente posguerra, y a pesar de las derrotas del fascismo y del nacional socialismo, se fortaleció el predominio del Ejecutivo.

Hay quienes sostienen incluso que el arquetipo liberal en el que al gobierno le corresponde un papel subordinado frente al parlamento, pierde vigencia en los sistemas parlamentarios contemporáneos¹⁸⁷, entre otras razones por el creciente protagonismo del poder Ejecutivo en la misión social asumida por el Estado en los modernos textos constitucionales, misma que se traduce en una constante intervención sobre la realidad económico-social, así como a su progresiva legitimación democrática y a la atribución de una amplia capacidad de orientación política, de iniciativa ante el propio parlamento e incluso, de actuación autónoma e independiente a través del ejercicio de importantes potestades normativas que en ciertos casos pueden llegar a tener fuerza de ley.

Maurice Duverger¹⁸⁸ ha señalado que los gobiernos parlamentarios que cuentan con una sólida mayoría en el organismo legislativo, en poco pueden distinguirse en la realidad de los de carácter presidencial, ya que el gobierno posee un apoyo casi permanente de la mayoría. Así encontramos como referencia los gobiernos de Margaret Thatcher en Inglaterra, de Felipe González en España y de Helmut Kohl en la República Federal Alemana.

Los gobiernos contemporáneos tienden a concentrarse en un presidente o jefe de gobierno que conduce la política nacional e internacional, pero a diferencia de los monarcas autoritarios del pasado, son dignados popularmente en forma directa o indirecta - legitimados dirían algunos - y se encuentran limitados tanto

¹⁸⁷ Lucas Murillo, Enrique. "El Gobierno ante el Parlamento", en Mora-Donato, Cecilia (coordinadora) *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002. pp. 273-307.

¹⁸⁸ Duverger, Maurice, *La monarchie republicaine*, S.E. París, 1974, pp. 45-98.

por el tiempo de su encargo, por otros órganos del poder y hasta por factores políticos, económicos, tecnocráticos, sociales, culturales e inclusive coyunturales - como por ejemplo fenómenos de la naturaleza en estos tiempos del cambio climático global -.

También se ha llegado a modificar uno de los principios básicos del sistema parlamentario clásico, que se apoyaba en la designación del jefe de gobierno por conducto de la “investidura” para sustituirlo en algunos ordenamientos por su elección popular directa, lo que sin duda en esta época de pluralismo le otorga una mayor legitimidad y, por tanto, mayor solidez.

Esto se advierte claramente en el régimen de la Quinta República Francesa, la cual a través de la Constitución de 1958 otorgó al Presidente de la República importantes facultades de gobierno que comparte con el primer ministro, con lo que se estableció un sistema intermedio entre el régimen presidencial y el parlamentario clásico.

Durante la época de esplendor del órgano legislativo, o sea en el siglo XIX y los años anteriores a la primera guerra mundial, las funciones legislativas se incrementaron debido a la predominante influencia de las ideas de Rousseau, en cuanto a que en el parlamento se deposita la “voluntad general”, la cual se expresa en la “ley”.

Pero en los años siguientes incluso en Inglaterra - cuna del parlamentarismo - se verificó una disminución de las atribuciones legislativas del parlamento, producto de la necesaria intervención de la administración en aras del llamado Estado Social, así como al cada vez mayor tecnicismo de las disposiciones legislativas. Además, se dio un aumento de la legislación expedida por el Ejecutivo por delegación del órgano legislativo en todos los países de tradición parlamentaria.

A través de los denominados “decretos-ley”, esto es, en virtud de su capacidad reglamentaria, el Ejecutivo tomó por asalto el universo normativo en perjuicio del parlamento. Y es que si bien las disposiciones reglamentarias no son

formalmente legislativas - y ese es exactamente el problema - poseen naturaleza materialmente legislativa.

Houriou¹⁸⁹ apunta que otra manera en la que se restringió considerablemente el poder del parlamento fue la contemplación a nivel constitucional de una fórmula que estableció dos ámbitos distintos: aquél en el que la ley puede intervenir fijando reglas y aquél en el que únicamente ha de fijar principios fundamentales, de manera que atañe al Ejecutivo “regular” tales principios por la vía reglamentaria.

Si bien en los parlamentos contemporáneos las atribuciones del legislativo disminuyeron por virtud de las causas ya mencionadas - y como se apuntó esta tendencia se está revirtiendo en beneficio del parlamento gracias a la balcanización de las preferencias político-electorales -, las facultades de control y fiscalización de las actividades de los otros órganos del poder aumentaron. Así encontramos: el control de los recursos económicos y financieros del Estado; la integración de comisiones investigadoras; su participación en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios; y su cada vez mayor intervención en la política internacional, entre otras.

No se debe pasar por alto que, en su caso, la inexistencia de una representación pluralista en los parlamentos, impide que dichos controles sean eficaces debido a la coincidencia y comunidad de intereses entre los legisladores pertenecientes a un partido hegemónico y los gobiernos respectivos.

Ya se señaló que los órganos parlamentarios surgieron con el propósito esencial de autorizar recursos económicos a los monarcas a cambio de concesiones y privilegios, así como que con el tiempo se logró institucionalizar dicha fiscalización a través de la revisión de la propuesta de ingresos, egresos y el control de la deuda pública.

¹⁸⁹ Houriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Ariel, Barcelona 1971. pp. 616–623.

Estas funciones de fiscalización se ampliaron de manera progresiva, especialmente sobre las acciones del Ejecutivo, en los regímenes parlamentarios por conducto de los votos de desconfianza a los miembros del gobierno y en los presidenciales a través de la aprobación del nombramiento de ciertos funcionarios tanto del gobierno como de los tribunales.

También se estableció la intervención de los legisladores en los juicios políticos y en algunos casos en las causas penales contra importantes funcionarios del gobierno. A lo anterior se suman las comisiones parlamentarias que han sido muy importantes para vigilar la conducta de los funcionarios públicos y entes privados como consorcios empresariales.

Las cartas fundamentales contemporáneas contienen disposiciones sobre la vida económica del Estado, como lo son en lo referente a las reglas sobre inversiones públicas y privadas, sobre la determinación de los impuestos y las formas de explotación de los recursos renovables y no renovables, entre otras, cuyo desarrollo corresponde en primera instancia a los legislativos.

En este alud de funciones y facultades encontramos a la oposición parlamentaria, misma que en escenarios más plurales adquiere mayor relevancia y peso político. El papel de la oposición legislativa se ha revalorado en lo referente a su función activa. Más allá de su natural tarea de desacreditar al grupo gobernante con la intención de abonar para prevalecer electoralmente, misma que Cecilia Mora-Donatto expone con precisión, el papel de la oposición parlamentaria comienza a apreciarse como un compromiso de cogobierno forzado indispensable en las democracias pluralistas del siglo XXI.

De ahí que Pedro de Vega¹⁹⁰ se refiera al concepto de “*oposición garantizada*”, lo cual se traduce en una legislación electoral confiable, el establecimiento de la representación proporcional, la integración pluralista de las comisiones parlamentarias y la posibilidad de los sectores de minoría de acudir a los

¹⁹⁰ De Vega, Pedro, “Para una teoría política de la oposición”, en *Estudios político-constitucionales*, UNAM, México 1980. pp. 9-45.

tribunales constitucionales para impugnar los ordenamientos aprobados por las mayorías, entre otras.

Como atinadamente señala Pedro de Vega, las atribuciones del órgano parlamentario dependen para su eficaz ejercicio de la composición plural de las cámaras, pues la experiencia nos muestra que la hegemonía legislativa no abona al cabal desempeño de las funciones legislativas, sino más bien a la complicidad con el Ejecutivo para establecer gobiernos oscuros y caprichosos.

La principal conclusión que extraemos de este análisis es que la democracia representativa tiene a los órganos legislativos como ejes de su desenvolvimiento. En una sociedad que demanda confianza y credibilidad de los cuerpos que la representan, éstos deben asumir su importante papel en la búsqueda y consolidación de la democracia, lo que no es factible si no se cuenta con un Legislativo eficiente y a la altura de su tiempo.

CAPÍTULO II

EL LEGISLATIVO EN EL ESTADO MEXICANO

- 1. Antecedentes.**
- 2. Marco normativo.**
- 3. Funciones y facultades.**
- 4. Organización y funcionamiento.**
- 5. Proceso y procedimientos legislativos.**
- 6. El papel del Congreso de la Unión en la nueva realidad política mexicana.**

1. Antecedentes

El Congreso mexicano se ha construido en función de una serie de acontecimientos históricos que lo han marcado y constituido en un factor imprescindible del proceso democratizador de nuestro país. De tal suerte que no sería prudente iniciar el análisis del Legislativo sin antes realizar un breve recuento de dichos acontecimientos y las consecuentes transformaciones que en cada caso se impulsaron en el ámbito congresional.

Una primera experiencia de integración de un cuerpo colegiado de gobierno, así como el primer proceso electoral en nuestras tierras, podemos ubicarlos en los tiempos de la Conquista. Bernal Díaz del Castillo¹ nos relata cómo Hernán Cortés para comprometer y doblegar a sus rivales liderados por Diego Velásquez, decide fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, y convocar a elecciones de de Cabildo de las que resultó electo Justicia Mayor y Capitán General, después de que él y sus amigos “*anduvieron toda la noche por el real*” convenciendo de uno a uno a los conquistadores para obtener sus votos.

Saltando de un extremo a otro de la historia de la Nueva España, periodo en el cual los cabildos fueron los órganos de naturaleza más parlamentaria de la época, en el año de 1808 se conoce la abdicación forzada de los Borbones en favor de Napoleón. Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México, propuso al Cabildo se presentara una comunicación al Virrey en la que se dijera que la Nación - representada por sus corporaciones municipales - era la indicada para asumir la soberanía y “*conservarla intacta*” hasta la restitución de los reyes legítimos.

Para algunos estudiosos esa declaración significó de hecho y de derecho la independencia de la Nueva España, cuestión que nunca fue admitida por los peninsulares. Señala Bernardo Bátiz² que lo interesante es que un gobierno colegiado y representativo, precisamente el de la capital del Virreinato, asumía

¹ Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la Conquista d la Nueva España*. Azteca, México, 1955, citado por Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho parlamentario*, Oxford, University Press, México, 1999. p. 59.

² Bátiz Vázquez, Bernardo, op. cit. p. 60

el papel de representante de la Nación, mientras discutía y votaba para tomar una resolución tan trascendental como lo era la declaración de independencia del reino.

Durante la colonia, más allá de las discusiones académicas en las universidades, colegios o seminarios de las diversas órdenes religiosas o de las reuniones del clero regular, no puede hablarse de experiencia parlamentaria alguna ni tampoco de participación de los súbditos en la discusión de las cuestiones públicas.

Nuestra primera experiencia en cuestiones parlamentarias se verifica al publicarse la convocatoria para que se enviaran diputados a las Cortes que se reunirían en Cádiz para discutir la Constitución que oficialmente se denominó Constitución Política de la Monarquía Española y que es conocida como la Constitución de Cádiz.

En la Constitución gaditana, jurada en España el 19 de marzo de 1812 y reconocida por la Nueva España en septiembre del mismo año, se plasman los primeros antecedentes del órgano legislativo y del principio de división de poderes, además de los principios fundamentales que se sustentan el ordenamiento constitucional mexicano, como son: 1) la soberanía nacional³; y, 2) la pertenencia a ésta de la potestad legislativa.⁴

El ejercicio del Poder Legislativo se encomendó a las Cortes que eran renovadas en su totalidad cada dos años y conformadas por diputados electos

³ Manuel González Oropeza sostiene que *“la consolidación jurídica de la soberanía nacional se verificó con la promulgación de la Constitución de Cádiz, la cual, además, estableció las diputaciones provinciales, cuyo origen está en las juntas o asambleas provinciales que se configuraron desde el inicio de la invasión francesa en España y cuyos promotores fueron los diputados americanos a las Cortes, fundamentalmente Miguel Ramos Arizpe, quien con fecha 1º de noviembre de 1811 redactó una memoria sobre la conveniencia de que cada provincia española - incluyendo las que se encontraban en América – debería contar con una diputación provincial”*. Cfr. González Oropeza, Manuel. *La intervención federal en la desaparición de poderes*. 2ª edición, UNAM, México, 1987. p. 19.

⁴Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El congreso mexicano, análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003, p. 45

en razón de “*uno por cada 60 000 almas.*”⁵ Lo relevante de esta norma suprema fue el establecimiento de instituciones que permanecerían en los posteriores ordenamientos constitucionales que México adoptó, tales como las diputaciones permanentes, las reuniones extraordinarias y fórmulas mínimas para regular las discusiones y votaciones que se sometieran a decisión del Pleno. Se trató pues de un primer ensayo del sistema representativo y electoral.

Siguiendo con la historia, los primeros intentos de dotar al pueblo mexicano de un ordenamiento jurídico propio se dan una vez iniciado el movimiento de Independencia. Fue José María Morelos y Pavón quien convoca al primer congreso netamente mexicano, conocido como Congreso de Chilpancingo - pero oficialmente denominado Congreso de Anáhuac - mismo que fue instalado el 14 de septiembre de 1813, fecha en la que además el mismo Morelos presenta un documento fundamental para la historia del Congreso Mexicano: *Los Sentimientos de la Nación*, en el que se plasma el sistema republicano federal para el Estado Mexicano independiente. De ahí que se les considere como un punto de partida en la postulación de la soberanía y autodeterminación populares.

También de este primer congreso emanó en octubre de 1813 la *Constitución de Apatzingán* – cuyo nombre formal es el de “*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*”-; en este instrumento se define a la soberanía como la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad; además, la declara imprescriptible e indivisible, la hace residir en el pueblo y establece la representación nacional compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos. También incorpora en su texto las ideas sobre la división de poderes y de la ley como expresión de la voluntad general.

En cuanto al órgano legislativo al que denominó “Supremo Congreso”, dispuso que éste se compondría de diputados electos uno por cada provincia e iguales

⁵ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808 – 1983* 12ª Edición, Porrúa, México, 1983, p. 75

todos en autoridad. Dadas las amplias facultades que se le otorgaron a dicho órgano parlamentario, Bátiz Vázquez sugiere que la Constitución de Apatzingán estuvo más cerca de configurar un régimen parlamentario que uno presidencial.⁶

Es un hecho que su fuente de inspiración doctrinal se encuentra en el pensamiento de los ideólogos de las constituciones francesas de 1793 y 1795, así como en los textos de las mismas⁷. Pese a la convulsionada situación política en la que se expidió y que impidió su entrada en vigor, los alcances de éste textos constitucional son sin duda un precedente insoslayable.

Consumado el movimiento independentista, hay que mencionar al Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, el cual instauro como forma de gobierno a la monarquía constitucional presidida por Fernando VII. El Plan se ocupaba apenas del Poder Legislativo, y si bien no estableció reglas específicas para su integración ni para su funcionamiento, sí le dio un lugar importante en la nueva organización.

Los *Tratados de Córdoba*, firmados por Iturbide y el último Virrey español, Juan O'Donojú, en virtud de los que este último reconoce la independencia de México en su artículo 14, aluden a una división de poderes de tipo bipartita al contemplar al Ejecutivo y al Legislativo, depositando al primero en la Regencia y al segundo en las Cortes. Y mientras estas se integraban, el Legislativo se dejaba provisionalmente a cargo de una Junta de Gobierno, denominada *Soberana Junta Provisional Gubernativa*, misma que habría de convocar a un Congreso Constituyente. Dicha junta estaba integrada por 38 personajes - entre los que destacan José María Fagoaga, Hipólito Odoardo, Juan Horbegoso y Francisco Sánchez de Tagle - todos ellos europeos acomodados pertenecientes al grupo borbonista que al consumarse la independencia tenía

⁶ Bátiz Vázquez, op. cit. pp. 64 y 65.

⁷ Véase. González, Luis. *Estudio Preliminar. El Congreso del Anáhuac 1813*. México, Cámara de Senadores, 1963, p. 20; De la Torre Villar, Ernesto. *Constitucionalismo mexicano y su origen. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM, México, 1964. pp. 200-202.

gran influencia política; por lo que al convocarse al Congreso Constituyente se hizo en la forma que mejor convenía a este grupo.

Luego de lanzada la convocatoria, el segundo congreso mexicano se instaló el 24 de febrero de 1822. Y por primera vez se legisló en el México independiente. Este órgano fue bicameral y soberano en su mayor parte y, según relata Lorenzo de Zavala, se componía “*de abogados medianos, de estudiantes sin carrera, de militares sin muchas luces y de clérigos canonistas y teólogos.*”⁸

Es interesante el señalamiento que hacen algunos autores sobre éste Congreso de 1822, en el sentido de negar su carácter de constituyente, toda vez que entró en funciones ya constituido y exigiendo organizar a la Nación bajo las bases del Plan de Iguala y de los Tratados de Córdoba.⁹ Además, estuvo dominado por la corriente monárquica, dividida en dos grupos: el borbonista formado por españoles radicados en el país y el clero; y el iturbidista formado por criollos adinerados y el ejército.

Los distanciamientos entre ambos grupos terminaron en una confrontación directa cuando las huestes de Pío Marcha proclamaron a Iturbide emperador, ante lo cual diputados del Congreso propusieron la elección de Iturbide como emperador pero bajo un régimen constitucional. Propuesta que fue finalmente aceptada en la sesión de fecha 19 de mayo de 1822.

Tan solo cinco semanas después el Congreso fue disuelto por órdenes precisamente del emperador, quien en su lugar instauró en noviembre de ese año una Junta Nacional Instituyente, cuyo cometido sería elaborar un proyecto de Constitución, convocar un nuevo Congreso y legislar provisionalmente en materia impositiva; tareas que no pudo realizar a consecuencia del Plan de Casa Mata. Iturbide decretó la reinstalación del Congreso antes de abdicar a la

⁸ Zavala, Lorenzo de, *Obras, el historiador y el representante popular*. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830, Porrúa, México, 1969, pp. 102-104

⁹ Bocanegra, José María. *Memorias para la historia del México independiente (1822 – 1846)*. , Imprenta del Gobierno Federal en el ex arzobispado, México, 1892, Tomo. I, p. 18, citado por Jorge Fernández Ruiz, *El Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003.

corona el 20 de marzo de 1823, con lo que dejó abierta la posibilidad para el establecimiento de un sistema republicano.

El 17 de junio de 1823 se lanza una convocatoria para un nuevo congreso constituyente, formulada por Valentín Gómez Farías, suceso que marcó un derrotero en la historia nacional ya que en contraste con los anteriores parlamentos, donde prevalecían las ideas conservadoras, en este nuevo colegio legislativo destaca la corriente federalista que propone el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, mismo que contenía esbozos de federalismo y que por primera vez propone en México el establecimiento de un cuerpo colegiado bajo el nombre de *Senado*, órgano con amplias facultades legislativas pero externo al Congreso.¹⁰

Luego de hartas dificultades y pese a la oposición de los borbonistas transmutados en centralistas, finalmente el 7 de noviembre de 1823 se instaló solemnemente el nuevo Congreso Constituyente, mismo que tras largas e intensas discusiones sobre la forma de gobierno que habría de adoptarse, así como la conformación y atribuciones del poder legislativo, votó y expidió el 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación, misma que en sus 36 artículos viene a ser la guía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

En la Constitución de 1824 se advierte una clara influencia de la Carta de Apatzingán y de la Constitución Norteamericana en lo relativo a la organización del Legislativo. En este sentido, como señala Leonel Armenta, destacado doctrinario del federalismo, *“el Estado federal y la forma de gobierno republicano-presidencial constituyen la aportación más genuina de los Estados Unidos de Norteamérica al derecho constitucional del Estado liberal moderno. Ambas formas descansan en el principio de distribución de funciones en el ejercicio del poder político, al mismo tiempo que establecen una nueva manera de coordinación entre las mismas, todo ello bajo un sistema por demás original*

¹⁰ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*. 3ª edición, Porrúa, México, 1967, p. 152

*en el que coexisten dos órdenes jurídicos perfectamente relacionados entre sí*¹¹.

En el título tercero denominado “*Del Poder Legislativo*”, se detallan de manera amplia las facultades del Congreso General y lo desdobra en dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, con lo cual se establece constitucionalmente el órgano legislativo bicameral.

Esta ley suprema significó un acierto político en la medida que impidió la disgregación de los Estados, precisó reglas claras y congruentes en materia parlamentaria y sentó los principios fundamentales de la organización político-jurídica que han perdurado hasta nuestros días.

Si bien es cierto que esta constitución hizo posible un periodo de estabilidad política, también lo es que el mismo se interrumpe 12 años después, en 1835, cuando las tensiones entre los grupos antagónicos se agudizan y las contradicciones entre partidos, intrigas y maquinaciones políticas¹² llevan finalmente al grupo conservador - identificado con el clero, la milicia y defensor de las “*viejas fuerzas que intentan hacer retroceder a la sociedad y mantener el statu quo*”¹³ - a desconocer el federalismo y a dictar una ley centralista: las Bases Constitucionales, también conocida como Constitución de las Siete Leyes. Para Emilio Rabasa esta ley se promulgó sin fundamento constitucional alguno, toda vez que aquél Congreso no tenía el carácter de constituyente y sin guardar el debido respeto al orden constitucional se arrogó “*todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la Constitución de 1824, cuantas alteraciones creyese conveniente al bien de la nación sin las moratorias y trabas que aquella prescribe*”.¹⁴

¹¹ Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Serie Estudios Jurídicos Núm. 73, 1ª Reimpresión, México, 2005, p. 177.

¹² Sayeg Helú, Jorge. *El Constitucionalismo Social Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. p. 53.

¹³ Reyes Heróles, Jesús, “La sociedad fluctuante”, en *El liberalismo Mexicano*, UNAM, 1958, T.II, p. 3.

¹⁴ Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Cámara de Diputados, México, LVII Legislatura, 1999, pp. 10- 14.

En la primera de las Siete Leyes se estableció un gobierno central y unitario dividido para su ejercicio en los tres poderes tradicionales - Legislativo, Ejecutivo y Judicial - pero controlado por un cuarto poder, *El Supremo Poder Conservador*, que sería “*un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar el límite de sus atribuciones*” y que estaría, además, facultado para declarar la nulidad de leyes o decretos tanto del Legislativo como Ejecutivo e, incluso, de la Corte Suprema.

Se estableció un sistema bicameral. La Cámara de Diputados estaría integrada por un diputado por cada 150 mil habitantes, mientras que la Cámara de Senadores sería un cuerpo aristocrático compuesto por 24 legisladores.

Durante la breve vigencia de la Constitución de las Siete Leyes, México atravesó por una serie de adversidades, entre ellas la Guerra de Texas y la intervención francesa. El Supremo Poder Conservador se vio impedido para llevar a cabo sus funciones y desde fines de 1840 la constitución centralista y conservadora dejó de tener vigencia. Vino después la Junta General de Notables, bajo el mandato del presidente Nicolás Bravo, órgano éste sin base popular alguna cuyo resultado fueron *las Bases de Organización Política de la República Mexicana*, conocidas simplemente como Bases Orgánicas y sancionadas por Antonio López de Santa Anna en junio de 1843.

Esta norma fundamental conservó el carácter centralista, dividió al territorio nacional en Departamentos y suprimió el Supremo Poder Conservador, volviendo al sistema tradicional de división en tres poderes: el Legislativo se depositó en dos cámaras - Diputados y Senadores-. La cámara baja, la cual siempre sería cámara de origen, se integraría por un diputado por cada 70 mil habitantes y se renovarían cada dos años por mitad; por su parte, la cámara alta se compondría con 63 miembros.

Un dato relevante para el Derecho Parlamentario es que en el artículo 72 de las Bases Orgánicas se hizo alusión al *Reglamento Interior del Congreso*.

El declive de la constitución centralista que había comenzado en 1840 culminó con la instalación el 6 de diciembre de 1846 de un Congreso Constituyente cuyos integrantes fueron en su mayoría impulsores del federalismo, entre ellos destacan Mariano Otero, Espinosa de los Monteros, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón, Eligio Romero, Benito Juárez, Guillermo Valle, Vicente Romero, Bernardino Carvajal e Ignacio Aguilar Morocho, este último el único representante del Partido Conservador. Tras acaloradas discusiones parlamentarias, finalmente en 1847 se expidió el *Acta Constitutiva y de Reformas* en la que se restauraba la constitución federalista de 1824.

De suma importancia en la evolución del Congreso de la Unión resulta la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1857, triunfo del ideario propuesto por los liberales en el Plan de Ayutla¹⁵. Esta Ley suprema depositó al Poder Legislativo Federal en una sola asamblea denominada “Congreso de la Unión”. El monocameralismo estuvo vigente solamente 17 años. En 1874 Sebastián Lerdo de Tejada restaura al bicameralismo, sistema imperante hasta nuestros días.

Refiere Barquín Álvarez¹⁶ que en el constituyente de 1856-1857 existió una aversión a la institución senatorial, de tal modo que se suprimió la Cámara de Senadores, obedeciendo al recuerdo que de éste dejó el régimen centralista de ser una “*asamblea aristocrática de carácter conservador.*”

Tal innovación sin duda fortaleció al Legislativo y significó una aproximación hacia un sistema de corte parlamentario, ya que una sola asamblea no dividida en cámaras concentraba el poder y adquiriría una mayor conciencia de sus facultades. Al respecto una innovación política que indica cierta primacía del Legislativo consistió en la exigencia al Presidente respecto de informar sobre el estado del país durante su asistencia a la apertura del primer periodo de sesiones.

¹⁵ Véase, Virgilio Muñoz Manuel Acuña Borbolla, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 38-39.

¹⁶ Citado por Camacho Vargas, José Luis. *El Congreso Mexicano, Historia, organización, funcionamiento y propuesta de reformas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 43.

En aquel entonces se dispuso que hubiera un diputado por cada 40 mil habitantes, y la calificación de las elecciones se dejó al mismo Congreso. Además, se establecieron diversas reglas para su funcionamiento, tales como la autorización al propio parlamento para formular su reglamento interior, así como la creación de la diputación permanente.

El de 1857 fue el instrumento constitucional más importante del siglo XIX. Fueron contundentes los avances en materia parlamentaria, así como la efectiva tutela de los derechos fundamentales mediante la consolidación del Juicio de Amparo, legado del Acta de Reformas de 1847.

Durante los setenta años de vigencia de la Constitución de 1857 - que fue derogada con la promulgación de la Constitución de 1917 cuya génesis fue el movimiento revolucionario - el desarrollo del parlamento mexicano fue más bien formal y protocolario. Especialmente durante el gobierno de Porfirio Díaz, la voluntad autocrática del titular del Ejecutivo arrolló a los otros poderes. La ofensiva disparidad social y el correspondiente descontento de buena parte de la sociedad mexicana de principios del siglo XX, adquirieron relevancia en el escenario político nacional cuando Francisco Indalecio Madero lanzó el *Plan de San Luis* en el que convocó al pueblo mexicano a desconocer la última elección de Porfirio Díaz y a levantarse en armas el día 20 de noviembre de 1910. Dicho documento reconoció la Constitución de 1857 y prescribió la reelección del Presidente, Gobernadores y Presidentes Municipales.

Luego del triunfo del Partido Antireeleccionista, el 6 de noviembre de 1910 Francisco I. Madero asumió la Presidencia de la República. Sin embargo, no le fue posible consumir los intereses revolucionarios, ya que tras una serie de levantamientos armados entre los que destacó el *Plan de Ayala*, poco a poco su gobierno se fue desmoronando. El golpe de Estado encabezado por el general Victoriano Huerta en 1913 culminó con el asesinato del propio Presidente Madero y del Vicepresidente José María Pino Suárez, y llevó a Huerta a ejercer la Presidencia. Ante la reacción en el Congreso a sus abusos, Huerta determinó disolver la Cámara de Diputados y, posteriormente, la de Senadores.

Estos acontecimientos activaron la denominada Revolución Constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza.¹⁷ Comenta Tena Ramírez que en los primeros documentos de este movimiento se invocaba “*el sostenimiento del orden constitucional de la república*”, y que finalmente en el *Plan de Guadalupe* del 26 de marzo de 1913 se desconoció al régimen de facto, se creó al ejército constitucionalista y se resolvió que el Primer Jefe - es decir el propio Venustiano Carranza - ocuparía el Ejecutivo de manera interina.

Al triunfo de la Revolución Constitucionalista se presentaron condiciones propicias para la convocatoria a un nuevo Constituyente, el cual se instaló en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de 1916 bajo la denominación de *Asamblea de Representantes Electos para Reformar la Carta Magna de 1857*. Esta Asamblea más que reformar produjo un nuevo ordenamiento jurídico, en el que de manera trascendental se introdujeron postulados de carácter social en sus artículos 3º, 27 y 123.

Entre las líneas generales de la Constitución todavía vigente en materia de Derecho Parlamentario se encuentran: el bicameralismo; la función material y formalmente legislativa atribuida al Congreso para presentar iniciativas de ley - aún cuando se otorga al Ejecutivo una participación restringida y secundaria; y la enumeración en preceptos separados de las funciones propias del Congreso.

Hasta aquí hemos terminado con una breve reseña de los antecedentes del Congreso Mexicano, ejercicio indispensable, a nuestro parecer, para comprender desde una perspectiva histórica a nuestro parlamento.

¹⁷ Camacho Vargas, José Luis, op. cit. p. 50

2. Marco normativo

Para aproximarnos a la comprensión del papel que desempeña el parlamento en el sistema político mexicano, es necesario hacer una breve reseña de las normas que rigen su organización y funcionamiento.

No obstante, antes de entrar a dicho análisis se hace preciso destacar la necesidad de que todo ente público, especialmente aquel que se compone por representantes populares electos democráticamente, se ajuste a un marco normativo claro y preciso, ya que de no existir esta condición se corre el riesgo de caer en el nefasto asambleísmo e, incluso, en la anarquía en las actividades parlamentarias.

En primer término se debe distinguir entre las dos clases de normas: (1) las normas extrínsecas, como las denomina Bátiz Vázquez¹⁸, que son las establecidas antes y fuera del cuerpo colegiado y le dan existencia, debiéndolas acatar porque la autoridad proviene de fuera y está por encima de sus propias decisiones. En esta categoría se ubican las normas constitucionales; y, (2) las normas internas, que son aquellas que el mismo cuerpo se da y obligan a sus integrantes dada la autoridad derivada de la voluntad colectiva de sus miembros.

En este mismo orden de ideas, para Benito Nacif¹⁹ estas reglas y prácticas se dividen en tres grupos. En primer lugar tenemos el marco constitucional que determina qué órganos conforman el Congreso, cuáles son los alcances y límites de su autoridad y cuál es su relación con los otros poderes. Luego están las reglas electorales que establecen cómo se elige a los legisladores y bajo qué condiciones ejercen el cargo. Finalmente tenemos las reglas parlamentarias que prevén la organización interna de las cámaras y los procedimientos para la toma de decisiones en dicho ámbito.

¹⁸ Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, p. 36.

¹⁹ Nacif, Benito, *El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2005, p. 10.

En este sentido, coincidimos con la definición de *Derecho Parlamentario* que en su acepción amplia realiza Santa Olalla²⁰, quien lo define como “*el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas*”.

Así pues, la normatividad parlamentaria en el ámbito federal en nuestro país se encuentra contenida en diversos ordenamientos, a saber: en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* - fundamento y límite de las demás normas -; en la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; en el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*; en los *acuerdos parlamentarios* adoptados en cada cámara ya sea por el Pleno o bien por alguno de los órganos de dirección; y, en los *Estatutos* de los partidos políticos.

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Es aquí donde encontramos los cimientos del Derecho Parlamentario mexicano, concretamente en el Título Tercero, Capítulo II, artículos 50 al 79. Cabe advertir que en este momento nos limitamos a su enunciación, toda vez que dichos numerales serán analizados en el punto siguiente de este estudio referente a las funciones y facultades del Congreso.

2. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Al igual que un universo de entes públicos en nuestro país, el Congreso de la Unión precisa y posee una ley orgánica que norma su organización y funcionamiento. “*Las leyes orgánicas, según nuestra Constitución, son leyes secundarias reguladoras de la organización interna de los poderes públicos... establecen la creación de dependencias, instituciones y*

²⁰ Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p. 30.

entidades oficiales; determina sus fines, estructura, atribuciones y funcionamiento”²¹.

Durante más de siglo y medio de vida del México independiente, el parlamento careció de una ley orgánica, por lo que su organización y funcionamiento se reguló a través de reglamentos.²² No es hasta la reforma al artículo 70 constitucional del 6 de diciembre de 1977, cuando el titular del Ejecutivo “permite” al Legislativo por necesidad política conferirse la facultad de expedir su ley orgánica para regular su estructura y funcionamiento interno, así como para determinar la forma y los procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido a fin de “*garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en las cámaras.*” Agrega el constituyente permanente que dicha ley “*no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo para tener vigencia*”. Con esta medida se estableció un límite al veto presidencial en aras de la precaria autonomía legislativa. Y con esta exención se dotó a la Ley Orgánica del Congreso de una peculiaridad respecto del procedimiento legislativo de su creación respecto de los demás ordenamientos.

La *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOGGEUM) de fecha 25 de mayo de 1979 sufrió importantes reformas, como fueron: la de diciembre de 1981 y la de julio de 1994.

El 3 de septiembre de 1999 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación.²³ La

²¹ Gil Villegas, Francisco (coordinador). *El Congreso Mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas, México. p. 212.

²² Estos reglamentos fueron: el *Reglamento Interior del Soberano Congreso Mexicano* del 24 de abril de 1824; el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso* del 23 de diciembre de 1824; el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* del 20 de diciembre de 1897; y el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* del 20 de marzo de 1934, aun vigente.

²³ Desde su entrada en vigor hasta noviembre de 2007 este ordenamiento ha sufrido las siguientes reformas: 31 diciembre de 1999; 9 octubre de 2000; 7 de diciembre de 2001; 29 de septiembre de 2003; 29 de abril de 2004; 10 de mayo de 2004; 30 de diciembre de 2004; 8 de marzo de 2005; 3 de agosto de 2005; 30 de diciembre de 2005; 23 de enero de 2006; 30 de

“novedad” de este ordenamiento se limitó a elevar a nivel legal una serie de órganos congresionales, cuya necesidad política los había arraigado como usos y costumbre parlamentarias - aunque generalmente establecidos en acuerdos en los que solo se cambiaban los nombres y *modus operandi* -. Son los hijos institucionales de la pluralidad parlamentaria, destacando las juntas de coordinación política.

La actual norma orgánica se compone de 135 artículos, siete transitorios y se divide en cinco títulos.²⁴

3. *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*

La palabra reglamento deriva del latín *reglar*, término que hace alusión a una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia o servicio.

Para Francisco Riviera Aveláis²⁵ los reglamentos parlamentarios poseen características específicas, como son: a) la relatividad y dependencia de su normatividad, en tanto regla que alude al debido comportamiento de las asambleas, a las determinaciones de la norma constitucional; b) relativa estabilidad, derivada de la autonomía del parlamento y de sus cámaras para elaborar su ordenamiento interno; y, c) codificación de las normas

marzo de 2006; 31 de marzo de 2006; 13 de septiembre de 2006; 5 de diciembre de 2006; y, 15 de noviembre de 2007.

²⁴ Título primero: Del Congreso General, integración de sus miembros, ejercicio de sus funciones, periodo de sesiones. Título Segundo: De la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados; regula lo relativo a las sesiones constitutivas; integración, duración y facultades de la Mesa Directiva; los Grupos Parlamentarios; la Junta de Coordinación Política; la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; las comisiones ordinarias, especiales y de investigación; los comités; la organización técnica y administrativa en secretarías y otros órganos de la Cámara; y las disposiciones generales. Título Tercero: De la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores; regula lo relativo a las sesiones constitutivas; integración, duración y facultades de la Mesa Directiva; los Grupos Parlamentarios; la Junta de Coordinación Política; las comisiones; la organización técnica y administrativa en secretarías y otros órganos técnicos; y, Servicio Civil de Carrera. Título Cuarto: De la Comisión Permanente, regula la integración y funcionamiento de la misma. Título Quinto: De la difusión e información de las actividades del Congreso.

²⁵Riviera Aveláis, Francisco. *Diccionario Universal de términos parlamentarios*. op. cit. p. 838.

reglamentarias, ya que puede hablarse de una estructura sistematizada como organización de las partes funcionales del parlamento.

En este sentido, la Ley Orgánica del Congreso en su artículo 3° señala que el Congreso y las cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establece la Constitución, la propia ley orgánica, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de las cámaras expida sin intervención de la otra.

El *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* fue publicado el 20 de marzo de 1934 y consta de 214 artículos²⁶. Y toda vez que la ley orgánica es una norma que estructura al Congreso, el Reglamento es el cuerpo legal que contiene las normas procedimentales que rigen nuestro Legislativo. Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que se trata de un conjunto de disposiciones obsoleto y anacrónico que no responde a las actuales exigencias congresionales.

4. *Acuerdos Parlamentarios.*

Los acuerdos parlamentarios son las resoluciones que se toman tanto en el Pleno como al interior de los órganos de dirección - incluyendo las comisiones y los comités – de los órganos congresionales.

Y por las razones expuestas en los apartados anteriores - básicamente por la ausencia de normas procedimentales – estos instrumentos parlamentarios han proliferado, no obstante que, en no pocas ocasiones, transgreden de manera flagrante - curiosamente en nombre de la democracia y la pluralidad - las normas constitucionales.

En este sentido, el *Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las sesiones, las*

²⁶ Referentes a la elección e instalación del Congreso; la Presidencia y la Vicepresidencia del mismo; los Secretarios y Prosecretarios; las sesiones, iniciativas de leyes, comisiones, discusiones, revisión de los proyectos de ley, votaciones y expedición de leyes; la Comisión Permanente; el Diario de los Debates; el Ceremonial; la Tesorería; y, las Galerías.

discusiones de los dictámenes y la operación del Sistema Electrónico de Votación, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 26 de septiembre de 2006²⁷ - prácticamente al inicio de la LX Legislatura -

²⁷ ACUERDO DE LA CONFERENCIA PARA LA DIRECCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LOS TRABAJOS LEGISLATIVOS, RELATIVO AL ORDEN DEL DÍA DE LAS SESIONES, LAS DISCUSIONES DE LOS DICTÁMENES Y LA OPERACIÓN DEL SISTEMA ELECTRÓNICO DE VOTACIÓN.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 20, numeral 1, inciso c), 33 numeral 1, 34, numeral 1, inciso b) y 38, numeral 1, inciso a), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y

Considerando que:

I. Con fundamento en el artículo 77, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

II. Las normas vigentes en relación con el orden del día de las sesiones, las discusiones y las votaciones se encuentran dispersas en el Marco Jurídico que rige la vida interna de la Cámara de Diputados, lo que dificulta su manejo y pone en evidencia la necesidad de sistematizarlas en un ordenamiento específico, que les dé unidad y les dote de sentido para facilitar la eficacia en su aplicación.

III. La normatividad vigente presenta múltiples vacíos que requieren de ser colmados mediante un instrumento normativo coherente, que clarifique las competencias que tienen las instancias de gobierno de la Cámara, en lo relativo a la formulación e integración básica del orden del día de las sesiones; que defina los elementos mínimos que deben contener las solicitudes que presentan las diputadas y los diputados; y que garantice los procedimientos que permitan el ágil desarrollo de los trabajos del Pleno.

IV. Para el buen despacho de los asuntos que se turnan al Pleno, es necesario que las diputadas y los diputados conozcan el objeto y trámite de cada uno de los puntos que se incorporan en el orden del día.

V. En atención al Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, se requiere que se definan los mecanismos para difundir, de acuerdo con los términos y las instancias previstas, la información pública que los ciudadanos requieran.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos somete a la consideración del Pleno de esta soberanía, el siguiente proyecto de Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación.

Disposiciones Generales

Artículo Primero. Este acuerdo tiene por objeto interpretar, integrar y complementar el marco jurídico que rige la vida interna de la Cámara de Diputados, en lo relativo a las instancias, los criterios y los mecanismos que deben seguirse para la formulación, integración y desahogo del orden del día de las sesiones, así como los procedimientos para las discusiones y las votaciones.

Artículo Segundo. En caso de que se presente algún problema de aplicación derivado de las normas contenidas en el presente acuerdo, la Mesa Directiva resolverá lo conducente, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 20, numeral 2, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General.

De la Formulación del Orden del Día

Artículo Tercero. La Mesa Directiva formulará el orden del día de las sesiones. Para el efecto, deberá considerar las propuestas que reciba oportunamente de la Junta de Coordinación Política; los dictámenes y resoluciones que le turnen las comisiones; así como los asuntos que reciba de la Cámara de Senadores, los otros dos poderes de la Unión, los poderes de los estados, las autoridades locales del Distrito Federal y demás organismos públicos, o en su caso, de los particulares.

Cuando la Junta de Coordinación Política remita los asuntos a la Mesa Directiva, señalará los nombres de las diputadas o diputados que intervendrán en tribuna.

Artículo Cuarto. Para la oportuna incorporación de un asunto, la diputada o diputado que requiera se incluya en el orden del día una iniciativa, proposición con punto de acuerdo, excitativa, punto en la agenda política o efeméride, hará llegar su solicitud al coordinador de su grupo parlamentario o directamente a la Junta de Coordinación Política si carece de él, para que se presente en la reunión de la Junta en la que se trate lo relacionado con el orden del día de la sesión para la que se solicita que el asunto sea incorporado. Después de esta reunión no se podrá agendar ninguna solicitud, salvo acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios o del Pleno.

Una vez acordados los asuntos, la Junta de Coordinación Política los remitirá a la Mesa Directiva.

Siempre que se trate de iniciativas, proposiciones con punto de acuerdo y excitativas, al oficio de petición deberá anexarse en versión electrónica el documento, señalando el nombre y la firma de la diputada o diputado que la suscribe y el trámite que solicita.

Cuando se requiera que algún asunto sea tramitado de obvia o urgente resolución, así deberá señalarse expresamente.

De la Integración del Orden del Día

Artículo Quinto. La Mesa Directiva integrará los asuntos a desahogar durante las sesiones, de acuerdo con el siguiente orden:

- a. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior;
- b. Comunicaciones;
- c. Solicitudes de licencia;
- d. Propositiones de acuerdo de los órganos de gobierno;
- e. Iniciativas de ley o decreto;
- f. Dictámenes de primera lectura;
- g. Dictámenes a discusión;
- h. Propositiones con punto de acuerdo;
- i. Solicitudes de excitativas;
- j. Agenda política;
- k. Efemérides.

Este orden podrá modificarse por acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios o del Pleno.

Artículo Sexto. En el desahogo del orden del día de las sesiones tendrán prioridad los asuntos que por disposición constitucional, legal o reglamentaria, requieran su discusión y votación en el Pleno.

Artículo Séptimo. El Pleno podrá dispensar la lectura del acta de la sesión anterior, siempre y cuando ésta haya sido publicada en la Gaceta Parlamentaria. En este caso, y de no haber objeción de alguna diputada o diputado se pondrá de inmediato a votación.

Artículo Octavo. Las comunicaciones se publicarán en la Gaceta Parlamentaria. Sólo se dará lectura a aquéllas que deban seguir algún trámite reglamentario.

Cualquier asunto de la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, que requiera de su incorporación en el orden del día sólo para el efecto de informar al Pleno y cuyo trámite sea de enterado, será incluido en el apartado de comunicaciones.

No se someterá a discusión o votación del Pleno una comunicación, a excepción de aquella que verse sobre cambios en las mesas directivas de las comisiones.

Artículo Noveno. Cuando una diputada o diputado solicite licencia, deberá dirigir el oficio a la Presidencia de la Mesa Directiva, en el que se especifique la causa o motivo de la petición y el tiempo que permanecerá separado de su encargo.

Artículo Décimo. Cuando la Junta de Coordinación Política o la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, tenga un proyecto de acuerdo que requiera ser sometido a la discusión y votación del Pleno, el asunto será enlistado en el orden del día en un rubro específico denominado "Propositiones de acuerdo de los órganos de gobierno de la Cámara".

Artículo Décimo Primero. Una vez que un dictamen sea remitido a la Mesa Directiva, no podrán pasar más de siete días hábiles para que se incluya en el orden del día para efectos de la primera lectura. El mismo plazo se observará para que sea sometido a discusión y votación en el Pleno.

La excepción a esta norma sólo podrá darse cuando:

a) La Mesa Directiva por conducto de la Presidencia, según lo dispuesto por el artículo 20, numeral 2, inciso e), de la Ley Orgánica del Congreso General, devuelva el dictamen a la Comisión respectiva, en virtud de que éste no cumple con las normas que regulan su formulación y presentación; y

b) Si hubiere acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios para prorrogar su presentación hasta siete días hábiles.

Artículo Décimo Segundo. En el rubro de proposiciones con punto de acuerdo podrán presentarse los asuntos de orden político, cultural o social, que afecten a una comunidad, grupo, partido o colectividad y cuyos efectos sean de interés general, para que la Cámara haga algún pronunciamiento, exhorto o recomendación.

No se considerará materia para una proposición con punto de acuerdo, aquélla que verse sobre asuntos que entrañen una gestión, los cuales deberán exponerse de manera directa ante el Comité de Información, Gestoría y Quejas. De igual forma, no constituye objeto de una proposición la solicitud de información a una dependencia gubernamental ni la petición para que una comisión se reúna con algún funcionario público del Ejecutivo federal. Tales trámites deberán hacerse con base en lo preceptuado por el artículo 45, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General, así como de los artículos 89 y 90 del Reglamento para el Gobierno Interior.

Artículo Décimo Tercero. Toda proposición con punto de acuerdo presentada a la Cámara, será turnada por la Presidencia de la Mesa Directiva a la comisión competente, sin que proceda discusión. Sólo podrán darse dos excepciones:

a) Si hubiere objeción de alguna legisladora o legislador para la admisión y turno de una proposición, en cuyo caso dicho trámite será discutido y votado en el Pleno, pudiendo intervenir un orador en contra y uno en pro, hasta por cinco minutos, sin que se puedan presentar intervenciones para hechos. Si la proposición no hubiere alcanzado mayoría, se considerará desechada y no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones.

b) Si el legislador o legisladora hubiere solicitado el trámite de obvia o urgente resolución, en cuyo caso deberá ser calificado así por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, de ser aceptado, será leído y puesto inmediatamente a discusión y votación por la Asamblea.

Cuando algún legislador no desee hacer uso de la tribuna para presentar su proposición, podrá inscribirla para ser tramitada al inicio de ese apartado en el orden del día, ésta será registrada a efecto de que la Secretaría dé cuenta únicamente del título, el o los resolutivos del punto de acuerdo y el nombre del proponente; la Presidencia de la Mesa Directiva dictará el turno correspondiente y ordenará se publique íntegramente en la Gaceta Parlamentaria.

Artículo Décimo Cuarto. La Junta de Coordinación Política podrá hacer suyas para su presentación ante el Pleno y resolución inmediata, aquellas proposiciones con punto de acuerdo que se le presenten para su incorporación en el orden del día, haciendo el reconocimiento que corresponda al promovente.

Artículo Décimo Quinto. Cuando se requiera que se excite a una Comisión, el promovente deberá remitir, por medio de la Junta de Coordinación Política, un oficio dirigido a la Presidencia de la Mesa Directiva, en el que detalle lo siguiente:

a) El autor de la iniciativa, proposición o asunto que se trate;

b) La fecha de la presentación en el Pleno y del turno respectivo; y

c) La comisión o comisiones a las que se turnó para su estudio y dictamen.

Una vez recibido el oficio, el asunto será agendado en el orden del día de la sesión que corresponda para que la Presidencia de la Mesa Directiva, en ejercicio del deber que prescribe el artículo 21, fracción XVI, del Reglamento para el Gobierno Interior, dicte el trámite que corresponda.

Artículo Décimo Sexto. En el rubro de agenda política se incorporarán aquellos temas de interés general que motivan la discusión de las legisladoras y los legisladores, pero que no entrañan una proposición con punto de acuerdo o algún otro trámite posterior.

Artículo Décimo Séptimo. La Junta de Coordinación Política acordará un calendario cívico anual de efemérides, para efecto de agendar las conducentes en el orden del día correspondiente. Los grupos parlamentarios señalarán si desean participar en la efeméride de que se trate.

En el caso de que las efemérides inscritas en el orden del día no puedan ser tratadas en su oportunidad, los textos de las efemérides serán publicados en la Gaceta Parlamentaria.

Asimismo, se organizará una mesa redonda con los legisladores registrados, la cual será transmitida por el Canal del Congreso.

Artículo Décimo Octavo. El tiempo de que se dispone para la presentación de los asuntos en el Pleno es el siguiente:

- a) Iniciativas hasta por diez minutos;
- b) Propositiones con punto de acuerdo hasta por cinco minutos;
- c) Agenda política hasta por diez minutos para el promovente y cinco minutos para los demás oradores; y
- d) Efemérides hasta por cinco minutos.

Estos tiempos podrán reducirse previo acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, con el objeto de agilizar las tareas del Pleno.

Artículo Décimo Noveno. El orden del día se publicará en la Gaceta Parlamentaria, anexando los elementos documentales de los puntos a tratar, para que los diputados cuenten con la información de manera oportuna. Se exceptúan de esta regla los asuntos que sean materia de sesión secreta.

En la publicación del orden del día se deberán distinguir los asuntos que requieran votación de aquellos meramente deliberativos o de información, entendiendo por tales a aquellos que no requieren de ser discutidos y votados en el Pleno.

Artículo Vigésimo. Sólo por resolución del Pleno, a propuesta de la Mesa Directiva o de la Junta de Coordinación Política, se podrá incluir algún asunto no contenido en el orden del día.

De las Discusiones

Artículo Vigésimo Primero. Ningún asunto podrá ser sometido a la discusión del Pleno sin que medie el dictamen de comisión respectivo, salvo que se solicite que el trámite sea de obvia o urgente resolución. En estos casos el Pleno entrará inmediatamente a la discusión de la iniciativa o proposición, para lo cual las diputadas y diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá estar publicado en la Gaceta Parlamentaria, a excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.

Artículo Vigésimo Segundo. Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de primera o segunda lectura, sólo en el supuesto de que hayan sido distribuidos al menos antes de que vayan a ser abordados en la sesión de que se trate y previa consulta al Pleno en votación económica. En todo caso, la publicación que se haga de los dictámenes al menos con 24 horas de anticipación, surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.

Artículo Vigésimo Tercero. Todo dictamen estará sujeto a discusión y votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se discuta en lo general.

Artículo Vigésimo Cuarto. En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por cada grupo parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Operación del Sistema Parlamentario de Asistencia, Votación y Audio Automatizado

Artículo Vigésimo Quinto. Las votaciones nominales se realizarán a través del sistema parlamentario de asistencia, votación y audio automatizado.

Para dar cabal cumplimiento a lo establecido en el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, la Secretaría de la Mesa Directiva revisará el reporte que emita el sistema electrónico de votación y una vez autenticado, lo incorporará en el acta de la sesión, estableciendo los nombres de las diputadas o diputados que hayan votado de viva voz. Asimismo, distribuirá a los grupos parlamentarios, a más tardar al final de la sesión respectiva, todo lo referente a las votaciones. Ningún diputado o diputada podrá emitir su voto fuera del tiempo que se haya establecido para recabarlos por vía electrónica, salvo el caso de falla de su lector biométrico, lo que harán saber a la Secretaría de la Mesa Directiva, durante el tiempo establecido para ese objeto.

exhibe como la ausencia de normas legales o reglamentarias que normen los procedimientos legislativos obligan a regular los mismos cada legislatura - y esa es otra característica de los acuerdos parlamentarios, que solamente rigen para la legislatura que los emite -. Y esta función “rellenadora” de las lagunas legales y reglamentarias es campo fértil para los excesos, como ocurre en este caso con la cuestionable limitación para la presentación de proposiciones con puntos de acuerdo, o bien con las abrumadoras atribuciones que se autoasignó a través de la Conferencia la Junta de Coordinación Política.

Como en el caso expuesto los acuerdos parlamentarios se someten a la aprobación del Pleno, y en ellos se establecen normas o lineamientos del proceder legislativo en materias específicas. Cabe mencionar que luego de su

La Secretaría General, en cumplimiento de lo previsto por los artículos 2, numeral 2, inciso c), y 3, numeral 2, inciso b), del Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la H. Cámara de Diputados, deberá publicar en el Diario de los Debates y en la Gaceta Parlamentaria el sentido del voto de las diputadas y diputados, así como difundir esta información por Internet.

Artículo Vigésimo Sexto. El sistema parlamentario de asistencia, votación y audio automatizado se abrirá y cerrará previa instrucción de la Secretaría, hasta por el tiempo que señale la Presidencia de la Mesa Directiva.

Artículo Vigésimo Séptimo. En aquellos casos en que se requiera la verificación del quórum, el Presidente de la Mesa Directiva ordenará abrir el sistema parlamentario de asistencia, votación y audio automatizado hasta por diez minutos para tal efecto. Mientras transcurre este tiempo, se continuará el desahogo de la sesión.

Artículo Vigésimo Octavo. La Mesa Directiva podrá acordar, a petición de los coordinadores de los grupos parlamentarios, que se reserve la votación sucesiva de los puntos de acuerdo que así lo requieran.

Transitorio

Único. Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticinco días del mes de septiembre de 2006.

Diputado Jorge Zermeño Infante (rúbrica)

Presidente

Diputado Héctor Larios Córdova (rúbrica p.a)

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional

Diputado Javier González Garza

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

Diputado Emilio Gamboa Patrón (rúbrica)

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional

Diputada Gloria Lavara Mejía (rúbrica p.a)

Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Diputado Ricardo Cantú Garza (rúbrica p.a)

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

Diputado Alejandro Chanona Bргуete (rúbrica p.a)

Coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia

Diputado Miguel Ángel Jiménez Godínez (rúbrica p.a)

Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza

Diputada Aída Marina Arvizu Rivas (rúbrica p.a)

Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina

discusión, votación y aprobación por el Pleno, sus normas tienen el mismo efecto que las legales o reglamentarias.

Victorio de Ciolo define a los acuerdos parlamentarios como *“las reglas libremente creadas por los operadores parlamentarios mediante acuerdos más o menos tácitos que son libremente modificables”*²⁸.

Concluimos reiterando que las lagunas y deficiencias en el marco normativo del parlamento mexicano se han suplido mediante un ejercicio abusivo de la figura del acuerdo parlamentario, lo que no brinda certeza jurídica y termina por generar reglas que cambian caprichosamente de legislatura en legislatura.

5. *Estatutos de los Partidos Políticos.*

Según lo dispuesto en el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los Estatutos de los institutos políticos son el instrumento que norma sus actividades.

En el artículo 27 del ordenamiento legal citado se señalan las cuestiones mínimas que se deben establecer en los Estatutos de los partidos políticos²⁹, y dentro de las mismas nada se habla con relación al ámbito legislativo.

²⁸ Di Ciolo, Vittorio. *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milán, Giuffrè, Editore, 1980, p. 36; citado por Fernández Ruiz Jorge. *El Poder Legislativo*, México Porrúa, 2003 pp. 450.

²⁹ ARTICULO 27

1. Los estatutos establecerán:

a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I. Una asamblea nacional o equivalente;

II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; y

III. Comités o equivalentes en las entidades federativas.

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.

No obstante, algunos institutos políticos regulan en dicho documento la forma o mecanismo para la designación de las personas que habrán de asumir las coordinaciones de las fracciones parlamentarias en las cámaras. Cuando esto ocurre los Estatutos adquieren un carácter relevante como fuentes del Derecho Parlamentario. Tal es el caso del Partido Acción Nacional en cuyos estatutos se establece como una atribución del Presidente del partido la designación del coordinador de las fracciones parlamentarias en las cámaras federales.

-
- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
 - e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
 - f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
 - g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

3. Funciones y facultades

Si bien en materia parlamentaria los términos “función” y “facultad” suelen utilizarse tanto en la práctica como en la literatura jurídica de manera indistinta, ambos conceptos hacen referencia a nociones diferentes.

El concepto de *función* necesariamente se vincula al desempeño de las actividades propias del Estado. Para Gabino Fraga³⁰ “*las funciones del Estado constituyen la forma de ejercicio de sus atribuciones*”.

En el marco de la clásica división de poderes - que impone la distribución de funciones diferentes a cada uno de los tres poderes - tenemos que la función legislativa recae en el Poder Legislativo. Y que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, comúnmente llamado Congreso de la Unión.

Por lo que respecta a la función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que, de acuerdo con el régimen constitucional, conforman el Poder Legislativo. Ésta función, cabe aclarar, puede apreciarse también desde un punto de vista objetivo o material, o sea, prescindiendo de su autor y de la forma como se realiza, y considerando solamente la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza: la ley.

Sin embargo, como ya ha señalado el autor referido, la función legislativa corresponde formalmente al Congreso, pero éste, además de su atribución legislativa por excelencia, está facultado para realizar una serie de actividades no forzosamente de carácter legislativo.

De ahí que la distinción entre facultad y función pueda expresarse de la siguiente manera: toda función legislativa se traduce en una o varias facultades

³⁰ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, 44 edición, Porrúa, México, 2005. p 27

del Congreso constitucionalmente delineadas; más no toda facultad del Congreso es en sí misma una función formalmente legislativa.

Esto significa en la práctica que el poder de legislar no reside exclusivamente en el Congreso, cuya autoridad no es tampoco exclusivamente legislativa.

En este sentido, para Susana Thalía Pedroza de la Llave³¹ *“el Congreso, además de hacer leyes, también puede realizar actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales, y que ejecutan una ley;... actos que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho... actos que analicen, verifiquen o controlen la actividad del gobierno...”*.

De lo anterior deduce la misma investigadora, que el Congreso de la Unión realiza actividades legislativas, administrativas, jurisdiccionales, de control, presupuestarias y de dirección política.

Una vez hecha la anterior diferenciación teórica entre facultades y funciones, habremos de destacar que las funciones del Congreso de la Unión - ya sean éstas formal o materialmente de naturaleza legislativa, jurisdiccional o administrativa - se ejercen a través de las facultades que la Constitución y las leyes expresamente prevén.

Cabe hacer notar que al discurrir sobre las funciones del Congreso es ineludible referirse a las facultades constitucionales en virtud de las cuales ejerce las primeras.

En principio habremos de referirnos a las facultades de las cámaras que integran el Congreso, según su forma de actuación. En este sentido, coinciden Felipe Tena Ramírez³², Jorge Carpizo³³ y Jorge Madrazo³⁴ en que son del siguiente orden:

³¹ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y Funcionamiento.*, UNAM- IJ; México, 1997 p. 215

³² Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.

³³ *Idem*.

1) Facultades del Congreso; es decir aquellas que se ejercen separada y sucesivamente por cada una de las cámaras. Para que la facultad se agote debe discutirse primero en una y luego en la otra cámara. Estas facultades se expresa principalmente en las fracciones del artículo 73 constitucional que establece las facultades del Congreso.³⁵

³⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa, México, 1994.

³⁵ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974)

II. Derogada;

(Derogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974. (Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

IV. Derogada

(Derogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005)

V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

VI. Derogada;

(Derogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que

directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993)

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942. (Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007)

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;
(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966. Aclaración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de octubre de 1966. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1944. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;
(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1934)

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1934)

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan;

(Reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1971. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XVII. Para 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;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982)

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996)

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 1996)

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2005)

XXII. Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal;

(Restablecida mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999)

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar

sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para 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, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

(Reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 2000)

XXVI. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XXVII. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;

(El decreto no lo menciona, pero fue reubicada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928. En el texto original era fracción XXIX. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. (Adicionada mediante decreto publicado en el diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008).

XXIX. Para establecer contribuciones:

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

1o. Sobre el comercio exterior;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

5o. Especiales sobre:

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

a) Energía eléctrica;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

d) Cerillos y fósforos;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

e) Aguamiel y productos de su fermentación, y (sic)

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

f) Explotación forestal, y

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

g) Producción y consumo de cerveza.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1949)

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942)

XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales;

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1967. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de febrero de 1976)

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 2006).

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983)

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983)

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de Diciembre de 2006)

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999)

2) Del Congreso como asamblea única; estas facultades se ejercen conjunta y simultáneamente por las dos cámaras reunidas en una sola asamblea. Esto se establece, por ejemplo: en el artículo 84 respecto de la designación de Presidente en caso de su falta absoluta; en el artículo 87 sobre la protesta del Presidente al tomar el cargo; y, en el artículo 69, todos constitucionales, que habla de la apertura del periodo de sesiones ordinarias.³⁶

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y (Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999)

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado. (Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003)

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y (Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 2004)

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. (Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de abril de 2004)

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. (Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2007)

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

(Reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 1942).

³⁶ Artículo 69. A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de abril de 1986)

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que

3) Facultades comunes de las dos cámaras, estas facultades, sin ser exclusivas de cada cámara se ejercen separada por ambas. Son de naturaleza administrativa y se enumeran en el artículo 77 constitucional³⁷. Dicha disposición constitucional solamente ha sufrido una reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986, en virtud de la cual se le adicionó una fracción IV para establecer la facultad de convocar a

se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933)

Artículo 87. El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986).

³⁷ Artículo 77. Cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

II. Comunicarse en la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones de su seno;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma, y

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

IV. Expedir convocatoria, dentro del término de 30 días a partir de que ocurra la vacante, para elecciones extraordinarias que deberán celebrarse dentro de los 90 días siguientes, con el fin de cubrir las vacantes de sus miembros a que se refiere el artículo 63 de esta Constitución, en el caso de vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, salvo que la vacante ocurra dentro del año final del ejercicio del legislador correspondiente.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de 2003).

elecciones extraordinarias para cubrir las vacantes de legisladores electos por el principio de mayoría relativa³⁸.

4) Facultades exclusivas de cada una de las cámaras; éstas se ejercen de manera independiente por cada una de las cámaras, a las cuales la Constitución asigna responsabilidades y poderes específicos y particulares en el proceso de gobierno. Su ejercicio suprime el requisito de coordinación intercameral. Estas facultades se estipulan en los artículos 74 - facultades de los diputados - y 76 - facultades de los Senadores - constitucionales.³⁹

³⁸ Márquez Rábago, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2002 p. 560.

³⁹ Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996)

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley; (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999)

III. Derogada

(Derogado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999)

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004)

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

(Adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de diciembre de 1977)

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

(Reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 1999)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987)

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

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

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

(adicionada mediante decreto de publicado en el Diario Oficial de la federación el 7 de mayo de 2008).

VII. Derogada;

(Derogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

(Reubicada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928)

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 2007)

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Febrero de 2007)

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de octubre de 1974. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso;

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

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

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

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

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982)

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su

Toca el turno de analizar las facultades del Congreso federal desde el punto de vista material. Como ya apuntamos, en la doctrina autores como Susana Thalía Pedroza de la Llave⁴⁰ las denominan facultades del Poder Legislativo debido a su naturaleza, pero aunque dicho poder se denomina “legislativo”, sus actos no son solamente de tal naturaleza.

Tena Ramírez⁴¹ hace la distinción entre tres facultades del parlamento desde el punto de vista material, a saber: 1) legislativas, es decir, la creación de una situación general, impersonal y objetiva - ley y reglamento -; 2) jurisdiccionales, como la declaración para un caso concreto de la voluntad de la ley, en la cual se sustituye la actividad de los particulares por la de los órganos públicos a raíz del incumplimiento del obligado; y, 3) administrativas, que a diferencia de la facultad jurisdiccional, la acción administrativa se impone directa e inmediatamente por la ley a los órganos públicos; la administración pública actúa por cuenta propia y no en nombre de otro. Para estos efectos conviene aclarar que la administración es una actividad primaria u originaria y la jurisdicción lo es secundaria o coordinada.

aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994)

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

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993)

X. Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005)

XI. Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes;

(Adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005)

XII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

(Reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005)

⁴⁰ Susana Thalía Pedroza de la Llave. *El Congreso de la Unión. Integración y Funcionamiento.*, UNAM-IIJ, México, 1997 p. 215.

⁴¹ Tena Ramírez Felipe. *Derecho constitucional mexicano.*, Porrúa, México, 1994.

En adición a las señaladas por Tena Ramírez, Pedroza de la Llave distingue también otras facultades tales como: la financiera, la de control y la de orientación política. Cabe señalar que Jorge Fernández Ruiz⁴² distingue también las facultades electorales, mismas que en cierto modo perdieron relevancia al encomendarse la calificación de la elección federal al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Así las cosas, a continuación procederemos al análisis de cada una de las funciones del Legislativo, atendiendo a la naturaleza de sus actos, y siguiendo para esta exposición a los tres autores citados. Las funciones y sus correspondientes facultades legislativas desde la óptica material son las siguientes:

1) *Función Legislativa*. El artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Con esto se refiere a la elaboración, modificación o derogación de normas jurídicas generales, abstractas, impersonales y coercibles, a través de un procedimiento que tiene lugar tanto en el parlamento como en el ejecutivo y que puede ser de orden legal o constitucional. En este último caso rige un procedimiento especial - más rígido -, distinto al aplicable respecto de las normas jurídicas de rango inferior.

En forma por demás general podemos decir que el procedimiento legislativo se conforma con las siguientes etapas: 1) iniciativa; 2) dictamen; 3) discusión; 4) aprobación; 5) expedición; 6) promulgación; 7) publicación; y, 8) vigencia⁴³; esto se regula en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fundamentalmente, así como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el

⁴² Fernández, Ruíz, Jorge. *El Poder Legislativo*. Porrúa, México, 2005, pp. 325 - 327

⁴³ Esta descripción del "procedimiento legislativo" la obtuvimos de Ortiz Arana y Cerda Trejo, con la diferencia que excluimos la que para ellos corresponde a la primer etapa que denominan "elaboración del proyecto de iniciativa", ya que estimamos que se haya implícita a la de iniciativa, de ahí que nos tomáramos la libertad de reducir de 9 a 8 las citadas etapas. En Ortiz Arana, Fernando y Cerda Trejo, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*. Editorial Sista, México, 2005, pp. 53 a 55.

procedimiento para reformar la Carta Magna se establece adicionalmente en el diverso 135.⁴⁴

⁴⁴ Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

III. A las Legislaturas de los Estados.

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

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A.- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

C.- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D.- Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

(Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

E.- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F.- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

De la lectura de las normas constitucionales conducentes se desprende que se faculta al Congreso de la Unión para legislar en diversas materias, mismas que siguiendo a Fernández Ruiz⁴⁵ podemos agrupar en: organizacionales, tributarias, económicas, poblacionales, culturales, educacionales, jurisdiccionales, de defensa nacional, de seguridad pública, de comunicaciones y transportes, de trabajo, de salud y, además, las implícitas contenidas en la fracción XXX del artículo 73 constitucional.

2) *Función financiera o presupuestaria.* La función financiera o presupuestaria - como ya analizamos en el punto anterior - fue la primera de la institución parlamentaria, ya que surgió en Inglaterra en 1297 con motivo de la revolución cromwelliana. Posteriormente, en el siglo XIV aparecieron las funciones legislativa, jurisdiccional, de control y administrativa que, al igual que la primera, prevalecen hasta nuestros días. Esta función básicamente se refiere

G.- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H.- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I.- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J.- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1923. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

Tampoco podrá hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1923)

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986)

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1966)

⁴⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.* pp. 308 – 327.

a las facultades del Congreso para establecer las contribuciones; aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; autorizar la contratación de deuda al Gobierno; y, revisar la Cuenta Pública.

Asimismo encontramos aquellas relacionadas con el establecimiento de casas de moneda, determinar el tipo de cambio, el sistema de pesos y medidas, los aranceles y la regulación de las instituciones financieras y de seguros.

3) *Función Administrativa del Poder Legislativo.* Dada la dificultad para acotar la naturaleza de la función administrativa, algunos autores tratan de definirla por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional; así Jellinek⁴⁶ refiere que *“puede designarse como administración toda actividad del Estado que queda, una vez separada de la legislación y de la actividad jurisdiccional.”*

Formalmente se atribuye al Ejecutivo; sin embargo, materialmente el Congreso está facultado para crear circunstancias particulares, concretas, individuales y que ejecutan una ley. En el ámbito federal, por ejemplo, la Constitución establece que: a) la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente (27, XIX); b) la conducción del Banco de México estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente (28); c) el Congreso tiene facultad para autorizar a ciudadanos para que acepten condecoraciones extranjeras (37); d) la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley (41, III); e) las entidades federativas pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos

⁴⁶ Jellinek, George. *Teoría General del Estado*, traducción de Fernando de los Ríos Urruti, 2ª edición, Compañía editorial continental, México, 1958, p. 497.

límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación de la Cámara de Senadores; entre otras.

4) *Función de Control*. El control parlamentario es un de los controles dentro del amplio sistema republicano - de pesos y contrapesos - inherente al Estado Constitucional de Derecho, a saber: jurisdiccionales, políticos y sociales.⁴⁷ Se trata de una función de carácter político que no se refiere únicamente a un procedimiento específico sino que se ejerce a través de todas las actividades parlamentarias. De tal suerte que *“no sólo cuando se solicita la comparecencia de un alto funcionario sino también cuando se discute un proyecto de ley o se delibera sobre el presupuesto, se controla sobre la actividad del gobierno”*.⁴⁸

El Legislativo inspecciona, registra, revisa, analiza o examina la actividad que realiza el Gobierno; es decir, que tiene como tarea efectuar un incesante y efectivo control político. Básicamente encontramos el control del Legislativo sobre el Ejecutivo en el artículo 93 constitucional que en el primero de sus cinco párrafos establece la obligación de los Secretarios de Estado para que comparezcan ante el Congreso a dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos; en el segundo, la facultad de cualquiera de las dos cámaras para citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores y administradores de las etidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas; en el tercero, que a pedido de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores las cámaras tienen facultad para integrar comisiones investigadoras del funcionamiento de los entes públicos, debiendo informar los resultados de sus investigaciones al Ejecutivo federal; en el cuarto, que los colegios parlamentarios pueden requerir información o documentos a los titulares de los entes públicos, mediante pregunta por escrito, misma que

⁴⁷ Mora – Donatto. Cecilia. *Temas selectos de derecho parlamentario*. Universidad Anáhuac del Sur , Miguel Ángel Porrúa, México, 2001, p. 126

⁴⁸ *Ibidem*. p. 77

deberán responder en un plazo no mayor a quince días naturales; y, en el quinto párrafo se establece que el ejercicio de estas facultades se realizará de conformidad con Ley del Congreso y sus reglamentos⁴⁹.

Adicionalmente se aprecian otras facultades de eminente control, como son: a) la de suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a una situación de invasión o perturbación grave de la paz (29); b) la de facultar al Ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso (131); c) la obligación del Presidente de la República de acudir cada año a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias a entregar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país (69); d) la de autorizará mediante la Ley de Ingresos los recursos económicos con los que puede contar el Ejecutivo (73, VII); entre otras.

5) *Función de orientación o dirección política.* Esto se refiere a la participación del parlamento en la planeación y determinación de los objetivos de la política nacional. A nivel federal encontramos los siguientes ejemplos: a) el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República (3º, III); b) el relativo a la determinación de las actividades prioritarias y estratégicas (25 y 28); y, c) el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación (26). Con relación a este último, para Ruperto Patiño Manfer *“se consagran a nivel constitucional un conjunto de principios que deben orientar las acciones del Estado como promotor y principal responsable del desarrollo nacional. Estos principios son los siguientes: fortalecimiento de la soberanía nacional y de su régimen democrático; fomento del crecimiento económico y del empleo; una más justa distribución del ingreso y la riqueza; equidad social y productividad, apoyo e*

⁴⁹ Los párrafos segundo, cuarto y quinto del artículo 93 constitucional fueron reformados en virtud de Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008.

*impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía; sujeción de la actividad económica a las modalidades que dicte el interés público; uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente; apoyo a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, incluyendo la de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores; planeación democrática, equidad en el crecimiento de la economía; desarrollo independiente; apoyo a la producción e integración nacionales*⁵⁰.

6) *Función jurisdiccional.* Para Jellinek, “*la jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones e intereses jurídicos.*”⁵¹ En atención a ello, esta función implica que el parlamento puede realizar actos que creen circunstancias particulares, concretas e individuales en virtud de los cuales se dirima una controversia; es decir, en su sentido material, la jurisdicción consiste en la *iuris dictio*, o sea: dictar o declarar el derecho. Esto implica aplicar la ley en caso de una controversia o conflicto concreto suscitado entre particulares o bien entre éstos y los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva a la que se denomina sentencia.

A nivel federal encontramos los siguientes ejemplos: a) el arreglo de límites entre las entidades federativas; b) la amnistía a nivel federal, que es una función materialmente jurisdiccional porque extingue la acción penal y las sanciones impuestas - salvo la reparación del daño-; c) las facultades de las cámaras que ejercen por separado cuando se tramita y resuelven casos de declaración de procedencia y de juicio político respectivamente.⁵²

⁵⁰ Patiño Manfer, Ruperto, “Análisis comparativo de los principios que rigen en la zona de libre comercio de América del Norte frente a los principios de contenido económico contenidos en la Constitución Mexicana”, en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM, México, 1993, p. 725.

⁵¹ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*. Traducción de Fernando de los Ríos Urruti, 2ª. Edición, Compañía editorial continental, México, 1958. p. 497. citado por, Fernández Ruiz Jorge, *El Poder Legislativo*, 2ª edición, Porrúa- UNAM, México, 2004, p. 322.

⁵² Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.* p. 323.

7) *Función Electoral*. Esta última función propuesta por Jorge Fernández Ruíz⁵³ puede admitir diversas interpretaciones, aunque para algunos teóricos no se trata de una función pública sino de un derecho político popular.

Considerando a la función electoral como aquella función emergente atribuida a los órganos del Estado que consiste en organizar y conducir el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, tenemos que, materialmente, el Congreso desempeña la función electoral mediante el ejercicio conjunto y simultáneo de sus dos cámaras - reunidas en una sola asamblea - de las facultades previstas en los artículos 73, fracción XXVI, 84 y 85 constitucionales, conforme a los cuales debe constituirse en Colegio Electoral para designar al Presidente ya sea interino, sustituto o provisional. Igualmente la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (74, I).

⁵³ *Íbidem*. p. 325

4. Organización y funcionamiento

En este apartado abordaremos a nuestro Legislativo desde una perspectiva orgánica, pasando de largo las cuestiones procesales y procedimentales, mismas que serán objeto de un exhaustivo análisis más adelante.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 49 que *“el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”*.⁵⁴

En este sentido, en la disposición constitucional inmediata siguiente - artículo 50 - se organiza al órgano legislativo de la siguiente manera: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”⁵⁵. La escisión del parlamento en dos órganos configura el sistema bicameral. No obstante, es preciso aclarar que ambos cuerpos forman parte de una sola unidad que es el Congreso de la Unión. Estos cuerpos colegiados siempre actúan conjuntamente en forma sucesiva en lo que respecta a la función propiamente legislativa. Y si bien existen otra clase de facultades que pueden ejercer en forma independiente uno del otro, en última instancia la naturaleza formal de los actos que realizan será legislativa o congresional.

Como sostiene Luís Raigosa Sotelo⁵⁶, el término Congreso de la Unión *“denota un complejo orgánico, o dicho de otra manera, un conjunto de órganos integrados por legisladores, por lo cual se les puede denominar órganos legislativos”*. A lo cual añadimos que dichos legisladores son genéricamente

⁵⁴ Es interesante que desde los albores del constitucionalismo mexicano al enunciarse el principio de división de poderes se ubica al Legislativo en primer lugar. Igualmente sucede en la constitución norteamericana. Este hecho, nos permite intuir que atendiendo a la prelación constitucional implícitamente se le considera como el principal.

⁵⁵ En estricta concordancia con el mandato constitucional, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”

⁵⁶ Raigosa Sotelo, Luis. *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. Senado de la República LIX Legislatura - ITAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2006. p. 18.

miembros de un parlamento, por lo que el concepto órganos parlamentarios también resulta aplicable, al igual que el de órganos congresionales que atiende a la denominación constitucional del Legislativo mexicano.

Por su parte, José Ramón Cossío⁵⁷ clasifica dicha pluralidad de cuerpos legislativos en simples y complejos. *En la primera categoría* encontramos a la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente⁵⁸. Se trata de los cuerpos básicos consagrados a nivel constitucional en los artículos 50, 51, 52, 56, 78 y 93, *inter alia*⁵⁹. Mientras que los órganos complejos son aquellas instituciones parlamentarias que atendiendo a la pluralidad en la integración de las cámaras legislativas se constituyen de la misma manera - plural - con diversas funciones. Tal es el caso de las mesas directivas, juntas de coordinación política, comisiones, comités, conferencias y demás órganos en virtud de los cuales funcionan las cámaras y la Comisión Permanente. También encontramos dentro de esta clase a los grupos parlamentarios, que son órganos legislativos que se caracterizan por integrar a los legisladores miembros del mismo partido político que coinciden en las cámaras, resultando evidentemente cuerpos no plurales pero sin duda indispensables a efecto de la integración plural de los otros órganos parlamentarios, ya que es a través de ellos que se distribuyen los espacios congresionales según la participación que corresponda a cada fuerza política.

En términos de lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución federal, *“la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos*

⁵⁷ Cossío, José Ramón. *Los órganos del Senado de la República*. Senado de la República LIX Legislatura - ITAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. p. 22 y ss.

⁵⁸ En nuestra opinión, la Comisión Permanente comparte las características de las otras dos cámaras legislativas, por lo que la denominación de “comisión” nos parece inadecuada y eventualmente confusa. En efecto, la llamada Permanente está integrada por legisladores federales - diputados y senadores - que sesionan en Pleno y paralelamente conforman comisiones legislativas para distribuir el trabajo parlamentario atendiendo a un criterio de especialización según la materia de que se trate. Existe una Mesa Directiva como órgano de dirección y si bien no tiene competencia para participar en el procedimiento de creación, modificación o derogación de las leyes, más que turnando las iniciativas a la o las comisiones competentes de la cámara que corresponda, cuenta con amplias facultades en materia política - dictaminar y aprobar proposiciones con puntos de acuerdo - e importantes atribuciones respecto de nombramientos, permisos y autorizaciones, entre otras, cuando se suscitan ciertos acontecimientos durante el receso legislativo. De ahí que en esencia la Comisión Permanente pueda considerarse como una cámara o colegio legislativo.

⁵⁹ Raigosa Sotelo, op. cit. p. 17.

en su totalidad cada tres años”. En primer término, destaca la calificación de “representantes de la Nación” que el texto constitucional obsequia a los diputados federales. Y si bien no sucede lo mismo con los senadores, es generalizada la idea de que si bien los primeros representan al pueblo - en última instancia la Nación -, los segundos son representantes de la Federación.

Para acceder a diputaciones y senadurías es indispensable que los candidatos sean postulados por un partido político oficialmente reconocido. El registro oficial para contender en elecciones federales lo otorga el Instituto Federal Electoral (IFE) a las organizaciones políticas que cumplen una serie de requisitos establecidos en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El número de partidos varía de una elección a otra. No todos los partidos que compiten alcanzan representación en el Congreso. Para conseguirla y conservar el registro es necesario obtener al menos el dos por ciento de la votación nacional.

Con la reforma de 1977 se estableció en el artículo 52 constitucional que la Cámara de Diputados estaría integrada en función de un sistema mixto⁶⁰. En aquel entonces la Cámara de Diputados se componía por 400 diputados, de los cuales 300 eran electos por el principio de mayoría relativa y 100 según el principio de representación proporcional⁶¹. En virtud de la reforma de 1986 se incrementó en 100 el número de diputados federales electos por el principio electoral de representación proporcional para quedar en 200. Así las cosas, en el artículo 52 constitucional vigente se establece que la Cámara de Diputados estará integrada por un total de 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 según el principio de representación proporcional,

⁶⁰ Fernández Ruiz, Jorge. Op. cit. , 2ª edición, UNAM - Porrúa, México, 2004, p. 370.

⁶¹ Este principio se incorpora a nuestro sistema electoral en 1963 con la intención de abrir espacios a las minorías. Por ello también se les conoce como “diputados de partido”. El requisito para acceder a estos espacios consiste en que los partidos políticos mantengan su registro mediante la obtención de un porcentaje mínimo de la votación nacional. A dicho porcentaje se le conoce como “*umbral*” y según Sartori proviene del término germano “*sperrklausel*”, que es la cláusula de la barrera. Cfr. Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, 3ª edición, traducción de Roberto Reyes Masón, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. p. 23.

mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Es importante señalar que en ambos casos por cada candidato propietario se elige a un suplente. Así como que este cuerpo congresional se renueva cada 3 años.

Para efectos del principio electoral de mayoría relativa, atendiendo a un criterio demográfico⁶² se divide al territorio nacional en 300 demarcaciones geográficas denominadas distritos electorales uninominales. En cada distrito los distintos partidos políticos con registro nacional postulan a su candidato y se elige un solo diputado en virtud de la fórmula de mayoría relativa: el candidato que consigue más votos obtiene la diputación en ese distrito. No obstante que en las elecciones de diputados federales, el elector emite su voto en una sola boleta electoral, dicho sufragio se somete a una doble contabilidad: en primer lugar, se contabiliza para determinar al candidato ganador en el distrito; además, se utiliza para asignar las diputaciones de representación proporcional.

En lo que toca al principio de representación proporcional, también aplica un criterio demográfico ya que se divide al país en cinco grandes regiones denominadas *circunscripciones plurinominales*⁶³ y que resultan de la agrupación de varias entidades federativas en una sola unidad territorial.

Para las elecciones de 1979 se establecieron tres circunscripciones plurinominales y tres años después - 1982 - se incrementan a cuatro. Desde 1985 se conformaron cinco circunscripciones plurinominales de la siguiente manera: la primera con cabecera en la Ciudad de México, Distrito Federal; la segunda con cabecera en Durango, Durango; la tercera con cabecera en

⁶² En términos de lo preceptuado en el artículo 53 de la Carta Magna, *“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 a dos diputados de mayoría”*.

⁶³ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, Porrúa, México, 2003. p. 651.

Jalapa, Veracruz; la cuarta con cabecera en Guadalajara, Jalisco; y, la quinta con cabecera en Toluca, Estado de México.

Cada partido político registra una lista de cuarenta candidatos por circunscripción plurinominal⁶⁴. El reparto de las cuarenta diputaciones de representación proporcional se hace de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido por cada partido en la circunscripción en virtud de una fórmula que adelante se detalla. La probabilidad de obtener el cargo depende de dos factores: el porcentaje de votación del partido y el lugar que el candidato ocupe en la lista de su partido, toda vez que se asignan en ese orden.

El procedimiento para la asignación de las diputaciones bajo este mecanismo se regula en los artículos 12 a 18 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE). Se le conoce como *fórmula Hare-Andrae* y se determina considerando dos elementos:

Cociente electoral simple: Resulta de dividir el total de votos válidos emitidos en una determinada circunscripción plurinominal entre el número de diputaciones a asignar - también llamadas *curules* para el caso de la Cámara de Diputados y *escaños* para el Senado de la República -.

Asignación de curules: Se adjudicarán por partido político las curules que correspondan según los cocientes que se obtengan del número total de votos válidos que alcanzó.

⁶⁴ Para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, esto es, para registrar una lista regional de candidatos por cada circunscripción plurinominal, debe acreditar previamente que ha registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. Si cumple con este requisito, el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales. Estas listas regionales son cerradas y bloqueadas, esto significa que el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidatos o alterar su orden de presentación. La legislación electoral vigente - COFIPE - permite a los partidos políticos registrar simultáneamente un máximo de 60 candidatos a diputados federales por ambos principios de elección. En otras palabras, hasta 60 candidatos del mismo partido pueden ser registrados tanto en forma individual (distrito uninominal) como en las listas regionales (circunscripción plurinominal). Una vez efectuados los comicios, los partidos contendientes tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional únicamente si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales. En el pasado el porcentaje o umbral a que se refiere Sartori fue de 1.5% y 2.5%.

En el artículo 55 constitucional se establecen los requisitos e impedimentos para ser diputado federal: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener veintiún años cumplidos el día de la elección; haber nacido en el Estado en que se haga la elección o ser vecino⁶⁵ de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella⁶⁶; no estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía ni en la gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser Secretario ni Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección en el caso de los primeros, y dos años antes en el caso de los Ministros; los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos; los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección; no ser ministro de ningún culto religioso; y, no haber sido diputado en el periodo anterior.

Adicionalmente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) impone como requisitos para ser candidato a diputado o senador el estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar con fotografía.

Para ser senador hay que cumplir con los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de 25 años cumplidos al día de la elección.

⁶⁵ La Constitución federal establece que *“La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.”*

⁶⁶ Con relación a los candidatos plurinominales, el texto constitucional señala: *“para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales de representación proporcional como candidato a diputado hace falta ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en que se realice la elección, o ser vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que a misma se celebre.”*

Por cada diputado y senador se elige un suplente cuya función es sustituir al propietario en caso de falta temporal o definitiva. Los requisitos para ser legislador suplente son los mismos que para los propietarios. Sin embargo, una diferencia importante es que los senadores y diputados suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; mientras que los senadores y diputados propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

El principio de no reelección inmediata de los legisladores federales, para el caso de los diputados exige que transcurra un periodo de tres años para poder contender nuevamente por el cargo, mientras que para los senadores el periodo será de 6 años.

Sin embargo, es importante señalar que no existe impedimento para que un diputado federal contienda y si el voto lo favorece, funja en la legislatura inmediata siguiente como senador o viceversa. En virtud de este polémico fenómeno existen legisladores que han transitado de una cámara a otra - en ocasiones incluyendo legislaturas locales - construyendo así una carrera legislativa independientemente de la imposibilidad de reelección inmediata.

En lo que toca al Senado de la República, en términos de lo dispuesto en el artículo 56 constitucional, este cuerpo parlamentario se integra por 128 legisladores, de los cuales 64 son electos por el principio de mayoría relativa - dos por cada entidad federativa -, 32 por el principio de representación proporcional y los 32 restantes por el principio de primera minoría - uno por cada entidad federativa -. Y se renueva cada 6 años en forma concurrente con la elección de Presidente de la República.

Con la reforma de 1986 se procedió a elegir senadores cada tres años, toda vez que se determinó su renovación por mitad. Esta decisión política fue para “empatar” la elección de diputados federales con la de cuando menos la mitad

de los senadores. Sin embargo, en 1993 se incrementa a 128 el número de senadores⁶⁷ y se regresa a la renovación sexenal.

También con la reforma de 1993 se incorpora el principio de primera minoría en virtud del cual se asigna un escaño senatorial a la fórmula de candidatos que en cada entidad federativa encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe la segunda posición⁶⁸ por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate.

En 1996 el mecanismo de integración del Senado sufre importantes cambios. Se mantuvo en 128 el número total de legisladores, pero se alteraron notablemente los principios para su elección, especialmente por el hecho de que por vez primera se introdujo el principio de representación proporcional⁶⁹ en este cuerpo colegiado.

En términos generales, el trabajo legislativo en el Congreso General se desempeña atendiendo a los periodos y mecanismos que para dicho efecto se establecen constitucionalmente y en las normas legales y reglamentarias, así como en términos de los acuerdos y usos y costumbres parlamentarias.

En el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señala la obligatoriedad de celebrar anualmente dos periodos de sesiones ordinarias. El primero corre del 1º de septiembre al 15 de diciembre⁷⁰, mientras

⁶⁷ De los cuatro senadores que correspondían a cada entidad - incluido el Distrito Federal - tres obedecían al principio de mayoría relativa y uno más al de primera minoría.

⁶⁸ Para la elección por el principio de representación proporcional de los candidatos a senadores en cada entidad federativa, los partidos políticos registran dos fórmulas compuestas cada una por propietario y suplente. Existe prelación ya que la fórmula que se registra en primer lugar será la que, en su caso, accederá al Senado en caso de obtener el segundo lugar - primera minoría - en la elección. En cierto modo la primera minoría es un "premio de consolación" que busca abrir mayores espacios a las minorías más representativas en cada Estado y el Distrito Federal. Por ello, se dice que quienes contienden en la primera fórmula tienen una doble oportunidad de acceder al escaño.

⁶⁹ Con esta medida se alteró el principio de equidad en la representación entre las distintas entidades federativas, que era un signo propio del Senado de la República. Desde entonces, solamente 96 de los 128 senadores responden con rigor a dicho criterio, ya que la elección de los 32 restantes por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional, no respeta el citado principio y desequilibra la presencia de las entidades en el colegio parlamentario.

⁷⁰ Cada seis años, cuando el Presidente de la República inicia su encargo, el primer periodo de sesiones ordinarias puede prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año.

que el segundo transcurre del 1º de febrero al 30 de abril. Es importante aclarar que el *año legislativo*⁷¹ va del 1º de septiembre al 31 de agosto del siguiente año.

En el diverso 67 la Ley Fundamental establece la posibilidad para el Congreso General o bien para cada Cámara en lo individual de sesionar fuera de los periodos ordinarios. Este fenómeno es denominado como *periodo extraordinario* y para que tenga lugar es menester que la Comisión Permanente emita la convocatoria respectiva, en la cual se debe expresar el asunto o asuntos a tratar, quedando limitado el órgano legislativo a reducirse al trámite del asunto o asuntos para los cuales se convocó.

Cuando las cámaras se encuentran en receso, el artículo 78 constitucional dispone que *“habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.”*⁷²

⁷¹ Salazar Abaroa, Enrique Armando. *Derecho Político Parlamentario. Principios, valores y fines*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2005. p. 257.

⁷² Con relación a la Comisión Permanente, Ortiz Arana y Trejo Cerda nos dicen que *“la Comisión Permanente, de conformidad con el artículo 78 fracción III de la Constitución tiene, entre otras atribuciones, la de: “...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 período de sesiones”*”. Ahora bien, si cada año de los tres que dura una legislatura, tiene dos periodos de sesiones, por consecuencia anualmente habrá dos recesos. En tal virtud, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Congreso establece que para un período de receso, el Presidente y el Vicepresidente serán elegidos entre los diputados y para el siguiente se hará entre los senadores. Lo anterior debe ser destacado, dado que, dependiendo de quienes presidan la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, diputados o senadores, sus órganos administrativos serán la instancia encargada de recibir los proyectos de ley o decreto, para a su vez, incluirlas en el orden del día de la sesión de la Comisión Permanente. Por su parte, la Presidencia de dicho órgano colegiado deberá turnar los proyectos de ley o decreto a las Comisiones competentes de la Cámara que hubiere señalado el titular del derecho de iniciativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 122 de la Ley Orgánica del Congreso y 179 del Reglamento para su gobierno interior. El trámite encuentra su explicación en el hecho de que, si bien es cierto que el Pleno de cada Cámara se encuentra en receso, no sucede lo mismo con las Comisiones, que son órganos que funcionan ininterrumpidamente durante los tres años de la Legislatura, tal como lo precisan los artículos 39, párrafo 2; 45 párrafo 6, incisos a, b y d y; 94 del Reglamento. Esta última disposición claramente ordena que *“las Comisiones, durante el receso, continuarán el estudio de los asuntos pendientes, hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiarán y dictaminarán las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante el receso”*”. En Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro. *El procedimiento legislativo mexicano*. Editorial Sista, México, 2006.

Para que las Cámaras puedan sesionar y adoptar resoluciones válidamente, se requiere un quórum de asistencia o reunión de más de la mitad del número total de sus miembros. Esto es, para el caso de la Cámara de Diputados de 251 legisladores, y para el Senado de la República de 65 legisladores. Igualmente, si se trata de sesión conjunta de las Cámaras - también llamada de Congreso General - es necesario que en ambos casos se cubra el quórum señalado⁷³.

Finalmente, es conveniente aclarar que el trabajo parlamentario de desempeña en dos grandes rubros: el Pleno y en comisiones-comités. Así como que para efectos de la organización y operación de las cámaras, los coordinadores de los Grupos Parlamentarios son quienes tienen el bastón de mando de facto.

En este sentido, conviene repasar someramente algunos de los principales órganos legislativos que Cossío llama complejos y que son aquellos en virtud de los cuales se desahoga la labor parlamentaria.

El Pleno esta conformado en la Cámara de Diputados por los 500 y en el Senado por los 128 legisladores electos para cada legislatura - en la Comisión Permanente lo constituyen los 37 integrantes -, y actúa a partir de la asistencia de más de la mitad del número total de ellos en cada caso. Le corresponde tomar las decisiones que conforman los diversos procedimientos parlamentarios que tienen lugar en cada cámara, entre los que se encuentran: ejercer sus facultades legislativas, jurisdiccionales, de control y las demás conferidas constitucionalmente.

⁷³ El artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos reitera la regla general para el caso de sesiones del Congreso, esto es, de sesiones conjuntas de las dos Cámaras, pues dispone que *“se requiere el quórum que para cada una de ellas se dispone en el primer párrafo del artículo 63 constitucional.”* De esto debe concluirse que cuando se reúna el Congreso en sesión conjunta de las dos Cámaras para atender los asuntos a que se refiere la Constitución en los artículos 69 (apertura del primer período ordinario de sesiones), 85 (falta absoluta del Presidente de la República al comenzar el período constitucional), 86 (calificación de la renuncia del Presidente de la República), y 87 (toma de posesión del Presidente de la República), el quórum se formará con la presencia de la mitad más uno de los integrantes de cada una de las Cámaras.

La Mesa Directiva en cada colegio legislativo - incluyendo la Comisión Permanente - tiene a su cargo la conducción de las sesiones de la cámara y de los trabajos del Pleno. En el caso de los Diputados se integra por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios electos en forma anual por el Pleno.

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y expresa su unidad, conduce las relaciones institucionales con la colegisladora y los otros dos Poderes de la Unión, los Estados y el Distrito Federal. Al dirigir las sesiones el Presidente debe velar por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios.

En este sentido, un Grupo Parlamentario es la asociación de legisladores miembros de la misma cámara, según su filiación de partido, a fin de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el colegio legislativo. Cada Grupo tiene un coordinador, el cual expresa su voluntad y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y, en el caso de la Cámara de Diputados, también en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Las Juntas de Coordinación Política son órganos colegiados que en cada cámara impulsan entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos, para que el Pleno pueda adoptar las decisiones que correspondan. Se integran con los coordinadores de todos los Grupos Parlamentarios.

La Junta de Coordinación Política de cada Cámara propone al Pleno la integración de las comisiones y comités con la conformación de sus respectivas mesas directivas, así como el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara.

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos - que existe únicamente en la Cámara de Diputados - se compone con el Presidente de la Cámara, quien preside, y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A la Conferencia le corresponde la planeación del trabajo

legislativo, para lo cual establece la agenda legislativa y el correspondiente calendario; además de impulsar el trabajo de las comisiones.

Existen diversos tipos de Comisiones, que se integran por el número de legisladores que fija la Ley Orgánica del Congreso - 30 para los diputados y 15 para los senadores -. La composición de las mismas se hace conforme a los principios de pluralidad y proporcionalidad. Las Comisiones pueden ser: ordinarias, especiales y de investigación.

Todas las Comisiones se constituyen por el Pleno de la Cámara y tienen como misión estudiar los asuntos que les corresponden por materia, para que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyan a que la Cámara cumpla sus atribuciones. Las Comisiones Especiales se encargan de los asuntos que determina el Acuerdo Parlamentario de su creación y duran el tiempo que fija el mismo. A las Comisiones de Investigación les corresponde investigar el funcionamiento de entes públicos.⁷⁴

Los Comités son órganos que se constituyen por disposición del Pleno, para auxiliar en actividades administrativas. Destaca el Comité de Información, Gestoría y Quejas, previsto en la ley, que se forma para la orientación y atención de las peticiones que los ciudadanos formulen a la Cámara.

⁷⁴ En las últimas legislaturas se han constituido comisiones de investigación de entes privados. Y si bien no existe fundamento para ello, coincidimos en su viabilidad toda vez que en todos los casos existe vínculos estrechos a organismos o figuras públicas.

5. Proceso y procedimientos legislativos

En la literatura jurídica el uso indistinto de los conceptos *proceso* y *procedimiento* suele generar confusión. Sin embargo, consideramos que una precisión terminológica al respecto es esencial para entender mejor las funciones y actividades del órgano legislativo.

Por ello, echando mano de la ciencia procesal, tenemos que el término proceso hace referencia a una finalidad jurisdiccional compositiva de un litigio, mientras que el procedimiento - que puede manifestarse en diversos campos adicionales al jurisdiccional como serían el legislativo y el administrativo - se reduce a ser una coordinación o concatenación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso, el de una fase o fragmento suyo o bien uno distinto.⁷⁵

En su sentido más amplio, al hablar de procedimiento se hace referencia a las formas de actuar o maneras de hacer ciertas cosas, de modo que existe una multiplicidad de procedimientos, muchos de los cuales evidentemente escapan al ámbito procesal.

El proceso es, dicho lo anterior, un conjunto de procedimientos, entendidos como un conjunto o maneras de actuar⁷⁶; en este sentido, podemos referirnos a lo que se denomina procedimiento procesal.

Una vez efectuada la distinción terminológica, es oportuno precisar un concepto más amplio de *proceso*. Una primera definición nos dice que es el conjunto de actos regulados por la ley, realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés

⁷⁵ Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, citado por Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Oxford, México 2004, p. 244.

⁷⁶ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, p. 244.

legalmente tutelado en el caso concreto, mediante una decisión del juez competente.⁷⁷

En el ámbito de la ciencia procesal se denomina al conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial; actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.⁷⁸

Para Briseño Sierra el proceso es una manifestación institucional, porque las reglas públicas trascienden a las relaciones privadas y estas revierten en aquéllas indefinidamente a lo largo de una serie de actos proyectivos.⁷⁹

De lo anterior obtenemos tres elementos, a saber: acción, jurisdicción y actividad de terceros. La acción es un derecho; implica la facultad o actividad mediante la cual un sujeto de derecho provoca la función jurisdiccional.⁸⁰ Por jurisdicción se entiende la función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de una litis o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo⁸¹; es decir que la jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos⁸². La actividad es la intervención de personas extrañas a la relación sustancial, que actúan como auxiliares del juzgador, como peritos, testigos, procuradores, patronos o de otras formas.

Atentos a lo expuesto, ubicamos una serie de principios o enunciados que rigen a todo proceso⁸³ y que nos permiten identificar de inmediato cuando nos encontremos en presencia de uno de ellos. En principio, tenemos que: (a) todo proceso tiene como contenido un litigio, una controversia, un conflicto de

⁷⁷ Orozco Gómez, Javier, *El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*, Porrúa, México, 2005, pp. 34 y 35.

⁷⁸ Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Oxford, México 2004, p. 107.

⁷⁹ Briceño Sierra, Humberto, *El proceso administrativo en Iberoamérica*. UNAM. México, 1968. p. 129.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 95.

⁸¹ *Ibidem*. P. 97.

⁸² Jellinek, op. cit. p. 497.

⁸³ *Ibidem*, p. 34.

intereses; (b) la finalidad de todo proceso es arreglar dicho conflicto, es decir, que el objetivo será siempre la solución a la controversia a través de una resolución; (c) en todo proceso existen siempre un juez o tribunal y dos partes supeditadas y contrapuestas; (d) se presupone la existencia de una organización de judicial - de tribunales - con jerarquías, competencias y distribución de funciones; y, (e) en todo proceso existe una secuencia de etapas, en términos generales se puede hablar de dos grandes etapas procesales: instrucción y juicio.

Con todo lo anterior podemos concluir que solamente existe un proceso legislativo - con toda la connotación procesalista - y es el llamado *Juicio Político*. Todos los demás trámites o mecanismos que se suscitan total o parcialmente en los recintos parlamentarios son "*procedimientos*", mismos que por tocar dicho espacio se pueden calificar como legislativos, parlamentarios o congresionales.

Pudiera existir un enredo con la figura de la Declaración de Procedencia, que si bien pudiera considerarse materialmente jurisdiccional - lo que es cuestionable ya que más de impartición es de procuración de justicia, resultando una institución en cierto modo similar a la del Ministerio Público-, de ninguna manera encuadraría como un proceso formalmente jurisdiccional.

La Declaración de Procedencia deriva de una situación de inmunidad procesal que aplica a algunos servidores públicos y que se conoce como "*fuero constitucional*". Y es en virtud de dicho privilegio que los llamados altos funcionarios del gobierno gozan de un derecho que consiste en que antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados debe resolver sobre la procedencia del correspondiente proceso penal o, lo que es lo mismo, autorizar la sujeción del servidor público de que se trate a juicio.

Este procedimiento puede confundirse con el proceso de Juicio Político, ya que es muy similar a la primera instancia de este último, la cual también se desarrolla en la Cámara de Diputados. Sin embargo, se trata de cuestiones diversas. Y no obstante que la institución en otra época denominada como

desafuero subsiste en esencia, los términos “fuero” y “desafuero” fueron suprimidos del texto constitucional en virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, cambiándosele el nombre a esta figura jurídica parlamentaria por el de Declaración de Procedencia.

Para mayor claridad repasaremos someramente ambas instituciones legislativas.

El artículo 109 constitucional, en su último párrafo, concede acción popular⁸⁴ por virtud de la cual cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas de servidores públicos políticamente enjuiciables que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, o acerca de la conducta de cualquier servidor público que implique responsabilidad penal o administrativa.

Para su procedencia se requiere que la correspondiente denuncia se presente en el periodo en el que el servidor público está en funciones o bien durante el año siguiente a ello. Este proceso se divide en dos etapas: la primera a cargo de la Cámara de Diputados, que actúa como órgano acusador; y la segunda encomendada al Senado que será el jurado de sentencia.

Por su parte, atentos a lo dispuesto en la fracción V del artículo 74 constitucional, la Cámara de Diputados tiene competencia exclusiva para resolver si procede o no retirar la inmunidad a cualquiera de los servidores públicos mencionados en el artículo 111 constitucional, a efecto de que puedan ser encausados penalmente. Al respecto señala Sánchez Bringas que este procedimiento *“lo desarrolla la Cámara de Diputados la que, una vez que conoce la presunta responsabilidad del servidor público, por la comisión de*

⁸⁴ Asimismo lo reitera el artículo 9° de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

*delitos perseguidos por el ministerio público, declarará por mayoría absoluta de sus miembros si procede o no contra el inculpado.*⁸⁵

Para Fernández Ruíz⁸⁶ la Declaración de Procedencia no es un acto jurisdiccional, ya que no se trata de una sentencia o resolución equivalente, habida cuenta de que no resuelve sobre la culpabilidad o inocencia del inculpado, sino que sólo se reduce a formular una declaración de oportunidad - con la obligación de fundarla y motivarla - acerca de los hechos relacionados con la presunta responsabilidad de un servidor público investido de inmunidad, de la cual, en virtud de tal declaración, queda desprovisto y a disposición de las autoridades penales competentes.

En lo referente al procedimiento legislativo, hay autores que sostienen una necesaria vinculación entre el principio democrático y el procedimiento legislativo. Cecilia Mora-Donatto⁸⁷ señala que el juego de las distintas fuerzas políticas, la garantía de decisión de la mayoría, la participación y el respeto a los derechos de la minoría, son aspectos que se dan en todas las actuaciones parlamentarias, pero que encuentran su máxima expresión en el procedimiento propiamente legislativo, esto es, en el de creación, modificación o derogación de las leyes.

De tal suerte que es posible caracterizar al procedimiento legislativo, en abstracto, bajo las siguientes cuatro notas elementales: a) pluralidad de actos; b) pluralidad de sujetos; c) secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos; y, d) la intención del procedimiento que se traduce en la consecución de un acto jurídico final al que se ordenan todos los actos procedimentales.

Luego entonces tenemos que el procedimiento legislativo es el instrumento a través del cual el órgano representativo del pueblo, en nuestro caso el

⁸⁵ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1995, p. 674

⁸⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *op. cit.* p. 336 y ss.

⁸⁷ Mora Donato, Cecilia, *Temas selectos de Derecho parlamentario*, Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2001, pp. 193 - 195

Congreso General, expresa su voluntad legislativa y la trasciende al concretarse en un principio constitucional: el principio democrático.

Para evitar confusiones conceptuales, a partir de este momento denominaremos como “procedimiento legislativo” a aquel en virtud del cual surgen las normas jurídicas de aplicación general, abstracta e impersonal que son coercibles. Mientras que todos los demás mecanismos en razón de los cuales se desenvuelven las funciones congresionales mediante el ejercicio de sus facultades, formarán parte de un catálogo ordenado de procedimientos parlamentarios.

Y dada la diversidad de procedimientos - incluyendo al estrictamente legislativo - que acontecen en el parlamento mexicano, para efectos de este trabajo los clasificaremos en una serie de rubros que nos permitirán abordar en forma más ordenada y de mejor manera su origen, características, finalidades y, sobre todo, hacer una evaluación de su eficacia o necesidad de modernización.

Así tenemos junto con (1) el Juicio Político que es el único proceso parlamentario, los principales procedimientos parlamentarios en México, a los que agrupamos de la manera siguiente:

1. Procedimientos legislativos. En este apartado se incluyen tanto (2) la reforma legal como (3) la reforma constitucional.
2. Procedimientos financieros. Aquí encontramos la aprobación de (4) la Ley de Ingresos de la Federación, (5) el Presupuesto de Egresos de la Federación, (6) la revisión de la Cuenta Pública y (7) la autorización de deuda pública.
3. Procedimientos de investidura. En esta clase caben todos aquellos mecanismos de naturaleza materialmente administrativa en virtud de los cuales el parlamento (8) designa, (9) ratifica y (10) nombra servidores públicos, así como concede (11) licencias, (12) permisos y (13) autorizaciones para distintos efectos.

4. Procedimientos evaluatorios. Dentro de este rubro están el (14) informe presidencial, (15) las comparecencias de los secretarios de Estado, (16) la Auditoría Superior de la Federación, (17) las comisiones de investigación y (18) la intervención en materia de política exterior y tratados internacionales.
5. Procedimientos jurisdiccionales. Caben en esta clase (19) la resolución de controversias limítrofes entre los Estados y (20) la Declaración de Procedencia.
6. Procedimientos protocolarios. En este apartado podemos contener (21) el cambio de poderes, (22) las sesiones solemnes, (23) la inscripción en letras de oro y (24) la entrega de medallas y reconocimientos.

En el siguiente capítulo disecaremos cada uno de estos procedimientos y el proceso parlamentario a la luz de su origen, características y finalidades.

6. El papel del Congreso de la Unión en la nueva realidad política mexicana

Un argumento central de este estudio parte de la afirmación de que si bien hay que reconocer los avances conseguidos en lo que toca a autonomía del Congreso de la Unión con motivo el proceso de democratizador que ha vivido el país en las últimas décadas; lamentablemente el camino hacia la institucionalización de la política aún se encuentra en construcción, y dichas obras inconclusas han generado un “cuello de botella” en la ruta hacia una eficaz operatividad institucional.

Según Copeland y Patterson⁸⁸, el arreglo institucional de una legislatura acorde a una lógica democrática puede valorarse en razón de ciertos elementos: 1) la autonomía demostrada en sus decisiones; 2) la formalidad de sus actos acreditada con apego a reglas y procedimientos bien articulados y conocidos por sus miembros; 3) la uniformidad en el desempeño de sus tareas; 4) la complejidad organizacional con que cuenta para hacer viable su compromiso representativo; y, 5) su posibilidad de fomentar con base en los puntos anteriores el aprecio y el apoyo de la ciudadanía.

Nos atrevemos a sugerir que a este “*checklist*” sobre la integridad institucional del parlamento se agregue un elemento más: la existencia de un marco normativo cierto, coherente, sencillo y eficaz que norme las instituciones y procedimientos legislativos, acotando en la medida de lo posible las componendas políticas.

Nuestro Legislativo apenas y pasa la prueba de la autonomía, aunque es una independencia poco funcional cuando las resoluciones trascendentes son escasas dado el ambiente de confrontación y disenso que priva en el Congreso

⁸⁸ Coppeland, G. y Patterson, S. *Parliaments in the Modern World*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1994, citado por Béjar Algazi, Luisa, “El Poder Legislativo en México” en *El Nuevo Sistema Político Mexicano: Los Poderes de la Unión*, Reveles Vázquez, Francisco (Coordinador), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Gernika, México, 2006. pp. 139.

de la Unión, producto de profundas diferencias ideológicas y, sobre todo, “resacas electorales”.

No obstante que a la conclusión del siglo XX se derrumbaron los dos “muros de carga” del sistema político mexicano que finamente presentó Cosío Villegas⁸⁹ - el presidencialismo y el partido hegemónico - , lo cierto es la estructura aún no se derrumba y el sistema político vive en constante riesgo en un andamiaje frágil e inoperante, que si bien más allá de maniqueísmos políticos en última instancia cumplió con su papel histórico, ya está agotado. Pero su colapso sin una nueva estructura solamente conduciría a la anarquía, y ésta puede ser aprovechada por los intereses más mezquinos. Y es en este punto donde la representación parlamentaria se hace indispensable como mecanismo “ecualizador” de las distintas sintonías políticas para lograr en la medida de lo posible una armonía estabilizadora y desarrolladora.

La redistribución del poder político que ha tenido lugar en el país durante los últimos decenios, dice González Ayerdi⁹⁰, lleva a pensar en la necesidad de un trabajo creativo de “*ingeniería política*” que necesariamente debe ser incluyente.

El Congreso es relevante en el presente y para el futuro del país. Como es sabido, hablar de reformas al marco normativo es referirse a un procedimiento que para ser tal tiene que darse en el ámbito del Congreso, ya se trate de reformas constitucionales o legales; el caso es que sin la intervención del parlamento no puede mantenerse y modernizarse el sistema jurídico - elemento constitutivo de todo Estado -. De ahí la importancia de que el colegio legislativo cuente con métodos eficaces para el descargo responsable y oportuno de sus atribuciones.

⁸⁹ Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*. S.N. E. Joaquín Motriz, México 1972.

⁹⁰ González Ayerdi, “Gobernar y legislar” en *Nuevo Sistema Político Mexicano: Los Poderes de la Unión*, Reveles Vázquez, Francisco (coordinador), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM - Gernika, México, 2006. pp. 151 – 161.

Sin embargo, no hay que obviar que cualquier diseño institucional corresponde a un contexto histórico preciso, que incluso la búsqueda de la institucionalización democrática es un proceso dinámico y cambiante pero indispensable para dar seguridad al acuerdo de cuestiones o políticas sustantivas cuyo desenlace es imposible prever dada la coyuntura social o bien los múltiples factores políticos que intervinieron en su definición. Si lo anterior es válido para los legislativos democráticos consolidados, lo es aun más para aquellos -como el nuestro - que aún luchan por ganar esa condición.

Es innegable que en los últimos años el poder Legislativo mexicano ha vivido una vertiginosa transformación derivada del desarrollo democrático del país, que actualmente lo ubica como el espacio fundamental en la toma de decisiones en nuestro país. Y es que después de un largo periodo de hibernación, durante el cual el procedimiento legislativo no fue sino un mecanismo de ornato políticamente útil para la legitimación a posteriori de las decisiones que se tomaban en el Ejecutivo,⁹¹ los cambios en nuestro sistema político que se gestaron en la última década devolvieron su independencia y dinamismo al Congreso de la Unión y reivindicaron la utilidad del trabajo parlamentario.

En otras palabras, en estos nuevos tiempos de efectivo pluralismo y alternancia, el Legislativo federal mexicano se ha venido emancipando del

⁹¹ Bernardo Bolaños sostiene que *“el Presidente de la República se convirtió en la instancia que dio coherencia al sistema porque pasaba por encima de las divisiones teóricas y conducía las acciones de los poderes Judicial, Legislativo y de las entidades federativas. El presidente le daba al mecanismo político mexicano una dimensión organicista. Hoy debe sustituirse ese presidencialismo por un diseño más eficiente de comunicación entre órganos de poder y entre éstos y la sociedad.”* Bolaños Guerra, Bernardo, “Presidencialismo y Posmodernidad” en Carbonell y Sánchez Miguel (director de la colección). *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*. Editorial Aldus, México, 1994. p. 132.

control fáctico del Ejecutivo⁹² y, consecuentemente, ha recobrado su autonomía.⁹³

Como sostiene Efrén Elías Galaviz⁹⁴ “*el Congreso de la Unión ha dejado de ser un actor pasivo de la política mexicana para adquirir un papel protagónico en nuestra vida nacional*”. Para Diego Valadés⁹⁵ el desarrollo del Legislativo mexicano ha llegado al grado de “*llamar a cuentas a particulares*”.

Sin embargo, tanto a los ciudadanos como a los propios legisladores les ha costado mucho trabajo entender la nueva realidad congresional. No obstante que en la actualidad los acontecimientos que tienen lugar en las asambleas legislativas, ya sean locales o federales, resultan determinantes para la vida pública y ocupan destacados espacios en los diversos medios de comunicación - lo que sin lugar a dudas ha generado un creciente interés y un mayor conocimiento respecto a las tareas legislativas - parece que no logramos escapar a la tentación de concentrarnos casi exclusivamente en los escándalos.

La percepción ciudadana de la función legislativa es de desencanto.⁹⁶ La gente aprecia a los recintos parlamentarios como espacios de conflicto,⁹⁷ lugares

⁹² Para Weldon la supremacía del Ejecutivo respecto del Legislativo y del Judicial en México se explica en función de cuatro condiciones: (1) un sistema presidencialista constitucional; (2) un gobierno unificado, en el cual un partido unificado controla la presidencia y ambas cámaras congresionales; (3) la disciplina al interior del partido gobernante; y, (4) un presente que es líder de facto del partido gobernante. En Weldon, Jeffrey A. *Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s. Dilemmas of change in mexican politics*. Devin Middlebrook, San Diego, 1999. p. 177.

⁹³ Mora-Donatto, Cecilia, *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, Universidad Anáhuac del Sur - Porrúa, México, D.F., 2001, p. 138. “*El hecho de que un solo partido haya contado con la mayoría de legisladores en ambas cámaras y ostentado por tanto tiempo la Presidencia de la República ha asfixiado, en gran medida, la fuerza de todos los medios de control [parlamentario]*”.

⁹⁴ Elías Galaviz, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación*, UNAM, México, 2006. p. 67.

⁹⁵ Valadés, Diego, “La Reforma del Estado,” en Martínez, Ifigenia (coordinadora). *El nuevo poder del Congreso en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001. p. 28.

⁹⁶ Jesús Silva-Herzog Márquez sostiene que “*el simplismo, la aversión a los dispositivos institucionales, el descrédito de la política misma son el vestíbulo de un cambio equivocado...El autoritarismo puede regresar a México pero, si llega, se hará llamar democrático*.” Silva-Herzog Márquez, Jesús. *El antiguo régimen y la transición en México*. Editorial Planeta, México, 1999. p. 150.

⁹⁷ Para Juan José Rodríguez Prats la posibilidad de lograr acuerdos entre las distintas fuerzas políticas en nuestro parlamento es una cuestión de coyuntura que se encuentra

propios para el enfrentamiento y la reyerta política; y para la población en general, los legisladores son individuos holgazanes, poco preparados, ocupados en la defensa de sus intereses particulares, partidarios o de grupo, totalmente despreocupados de los problemas nacionales y de las necesidades de sus electores.

Esta idea del Legislativo y sus integrantes no es del todo precisa. Si bien muchos parlamentarios parecen esmerarse en corroborar con sus acciones la imagen que se tiene de ellos, en el universo legislativo hay también representantes populares sensatos que desempeñan su función responsablemente.

La tarea congresional se puede dividir en dos grandes rubros: la función de las cámaras como arenas *ad hoc* para el debate político y el trabajo propiamente legislativo. El problema es que este último aspecto se ha venido rezagando en relación con el papel eminentemente político del Congreso.

La realidad política sorprendió al parlamento mexicano, el cual adolece de mecanismos o instancias modernas que le permitan cumplir cabalmente con sus funciones legislativa, de control y jurisdiccional.⁹⁸

Para Laura Valencia Escamilla⁹⁹ *“de acuerdo a los estudios de gobernabilidad, existen diferentes procesos estructurales que agilizan o detienen una decisión, esto depende de las combinaciones elaboradas por los distintos códigos reconocidos en el mundo. Un amplio número de países latinoamericanos ha adolecido de un modelo que haga funcionales sus sistemas democráticos”* y por ello se suma a la crítica de Linz a los sistemas presidenciales.

Adicionalmente, el entorno global y los avances tecnológicos que han tenido lugar en las últimas décadas, han provocado un creciente fenómeno de

determinantemente influida por el calendario electoral. Cfr. Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, UNAM, México, 2006. pp. 84 y ss.

⁹⁸ Covián Andrade, Miguel, *El Sistema Político Mexicano. Democracia y Cambio Estructural*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, 2001, p.185.

⁹⁹ Valencia Escamilla, Laura, *La disciplina parlamentaria en México*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005. p. 42.

especialización del Derecho. En este sentido, la actualización de un orden jurídico mucho más amplio y complejo exige de procesos legislativos - entendido el término en sentido amplio - más eficaces, ya que de lo contrario corremos el riesgo de obstaculizar, paradójicamente desde el propio Legislativo, la modernización de nuestro sistema normativo, mismo que sin lugar a dudas es un elemento fundamental para el desarrollo democrático del país.¹⁰⁰

En estas condiciones, frente a una dinámica y cada día más especializada ciencia jurídica, que exige una rápida capacidad de respuesta del Legislativo, nos encontramos con un Congreso de la Unión plural pero incapaz de responder a esta exigencia, entre otras razones, porque carece de las instancias adecuadas que coadyuven a este fin.¹⁰¹

Por el contrario, toda vez que las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales e internacionales del país cambiaron, los viejos métodos parlamentarios ya son obsoletos y se han convertido en obstáculos en lugar de caminos para el consenso y los acuerdos indispensables en la nueva pluralidad.¹⁰²

En este sentido y sin ánimo fatalista, estimamos que la crisis del sistema federal mexicano se aproxima a los terrenos de la anarquía. La falta de entendimiento entre los órganos Ejecutivo y Legislativo que ha privado en los últimos años, pone de manifiesto la incapacidad de los responsables de ambas funciones para hacer operar el complicado engranaje político que en un régimen federalista y democrático exige el principio de división de poderes.

¹⁰⁰ Pau i Vall, Francesco y Carbonell, Miguel (Compiladores), *Temas y Problemas del Parlamento Contemporáneo*; De Vega García, Pedro, *La función legitimadora del parlamento*, Porrúa, p. 326. "... habida cuenta de que los términos "parlamento" y "democracia" adquieren un contenido simbólico similar, hablar de crisis del parlamento equivale a hablar de crisis de la democracia, de igual modo que referirse a la legitimidad del parlamento termina equivaliendo a referirse a la legitimidad democrática".

¹⁰¹ Ortiz Proal, Fernando, "*Embudo Legislativo*", periódico El Universal, Opinión, México, 7 de octubre de 2005.

¹⁰² Covián Andrade, Miguel, *El Sistema Político Mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., México, D.F., 2004. p. 422.

La alternancia que la soberanía popular decidió el 2 de julio del año 2000 sacudió la estructura política tradicional. Y uno de los efectos de este trascendental ajuste fue el derrumbe del andamio de usos y abusos que sostenía al titular del Ejecutivo en la cima de un sistema práctico en el que los otros dos poderes, Legislativo y Judicial, se encontraban sometidos a los designios del primero.

Sin embargo, y en contraste con lo que ha ocurrido en el Poder Judicial e de la Federación, por un lado, el Congreso no ha logrado asimilar y ejercer responsablemente su independencia y, por el otro, la administración pública federal ha evidenciado su incapacidad para establecer canales eficientes de comunicación y gestión con los grupos parlamentarios, incluyendo al propio Acción Nacional. En fin, el hilo de Ariadna brilla por su ausencia en la relación entre estos poderes, al grado de hacerla ver hoy prácticamente sanchopancesca.

En cierta forma, la alternancia y muchos de sus efectos, sin duda positivos para el futuro de nuestra Nación, llegaron a quienes forman parte del sistema político mexicano de la misma manera en la que llega a un hijo pequeño un valiosos y complicado juguete electrónico que el padre obsequia más para sí.

En este caso, existen dos posibilidades: que con paciencia y cuidado el objeto ayude al pequeño a madurar al grado de dominarlo, o bien, que en un arranque el niño descomponga o rompa el juguete. Sobra decir lo que está ocurriendo en nuestro sistema.

El principio de división de poderes funciona no solo cuando existe la tricotomía que le da vida. Verlo así resultaría vacío e, inclusive, contradictorio. El objeto de la fragmentación en el ejercicio del poder público es el establecimiento de un sistema de control recíproco que garantice que dicho ejercicio siempre se enmarcará dentro de los límites constitucionales y legales.

Así las cosas, resulta evidente que la división de funciones es un instrumento para evitar los excesos en el ejercicio del poder público, lo que lógicamente

exige, en principio, que dichas funciones se realicen. En consecuencia, el principio al que venimos aludiendo más que de división es de colaboración entre los poderes. Sin la previa colaboración no podemos hablar de un sistema de pesos y contrapesos.

El concepto de federalismo proviene del latín “*foenus*” cuyo significado es el de unión, alianza, pacto o acuerdo. Desde el punto de vista jurídico un sistema federal es una forma de Estado que implica la unión de diferentes entes, ya sean los estados libres y soberanos o los diversos órganos que asumen las funciones de gobierno.

Congreso y Presidente de la República deben aprender a convivir responsablemente en el régimen democrático. Los tiempos de México no deben alterarse por la falta de oficio de quienes no han entendido que la democracia no se agota en la contienda electoral sino que, precisamente, nace con ella.

En este sentido, como señalan Becerra, Salazar y Woldenberg,¹⁰³ la opción para los Congresos radica en alcanzar una verdadera “institucionalización”, para lo cual es indispensable el fortalecimiento del sistema de partidos.

Paralelamente, como acertadamente sostiene Leonel Armenta, *“México necesita abandonar de una vez por todas el criterio de un federalismo unitario, en el que las decisiones nacionales concentran todo su peso en uno de los polos, haciendo que el fiel de la balanza decisional esté inclinado siempre hacia un extremo, y cuyo desequilibrio se traducirá siempre en la desventaja del otro. Mientras el poder central tase a los otros niveles de gobierno con una medida inferior a la suya, no habrá posibilidad de que el sistema federal opere con justicia. Por ello, hay que partir de una nueva concepción con respecto a la distribución de competencias, en la que cada uno de los órdenes jurídicos integrantes realice adecuadamente sus funciones sin detrimento de ninguno de*

¹⁰³ Becerra, Salazar y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Editorial Cal y Arena, México, 2000.

*los dos, y considerando que no puede existir uno sin el otro, pero sin sobreposición entre ambos*¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 73, 1ª Reimpresión, México, 2005, p. 187.

CAPÍTULO III

PROCESO Y PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS EN MÉXICO: CARACTERÍSTICAS Y FINALIDADES.

1. Proceso parlamentario: el Juicio Político

2. Procedimientos legislativos.

2.1. Reforma legal.

2.2. Reforma constitucional.

3. Procedimientos financieros.

3.1. Ley de Ingresos de la Federación.

3.2. Presupuesto de Egresos de la Federación.

3.3. Cuenta Pública.

3.4. Deuda Pública.

4. Procedimientos de investidura.

4.1. Designaciones.

4.2. Ratificaciones.

4.3. Nombramientos.

4.4. Licencias, permisos y autorizaciones.

5. Procedimientos evaluatorios.

5.1. Informe presidencial.

5.2. Comparecencias y solicitudes de información.

5.3. Auditoría Superior de la Federación.

5.4. Comisiones de investigación.

5.5. Intervención en materia de política exterior y tratados internacionales.

6. Procedimientos jurisdiccionales.

6.1. Resolución de controversias limítrofes entre los Estados.

6.2. Declaración de Procedencia.

7. Procedimientos protocolarios.

7.1. Cambio de poderes.

7.2. Sesiones solemnes.

7.3. Inscripción en letras de oro.

7.4. Medallas y reconocimientos. Medalla de Honor Belisario Domínguez y Medalla al Mérito Cívico Eduardo Neri, Legisladores de 1913.

Proceso y procedimientos parlamentarios en México: características y finalidades.

Cabe aquí retomar lo expuesto en torno al concepto de “procedimiento legislativo” y su distinción respecto del “proceso legislativo”. En el capítulo II de este trabajo señalamos la diferencia con base en la teoría del proceso y, bajo la perspectiva y el auxilio de dicha disciplina, arribamos a la conclusión de que en el orden jurídico mexicano existen diversos procedimientos legislativos o parlamentarios y un único proceso de esta naturaleza que es el juicio político.

No obstante, desde otra perspectiva de análisis encontramos que es posible asignar a la idea de proceso una connotación más amplia. Así por ejemplo tenemos que para diversos autores el proceso legislativo es un *“fenómeno político generado por las demandas socialmente determinables y resuelto por leyes o decretos”*¹, esto es, en última instancia determinado por las condiciones sociales y normas vigentes de un momento histórico determinado.

En esta misma tesitura pero atendiendo a su propósito, el procedimiento legislativo, formalmente considerado, es *“la etapa del proceso legislativo que comprende el conjunto jurídicamente pre - ordenado de actividades de uno o más sujetos – facultados por ley anterior- para la obtención de la ley, es decir, es el procedimiento que se observa para crea, reformar, derogar, abrogar, y poner en vigor leyes o decretos o realizar un acto legislativo determinado”*²

Así pues la finalidad del procedimiento legislativo es dar cauce a la realización de las funciones parlamentarias, particularmente a la de “fabricación” de normas generales, abstractas e impersonales - leyes - y, en cierta medida, “procesar” por su vía otra clase de mecanismos para la toma de decisiones parlamentarias.

¹ Flores Velasco, Guillermo. “El procedimiento Legislativo” en Ifigenia Martínez (Coord.) *El Nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*. Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2001, p. 196.

² Ídem.

El concepto de *procedimiento legislativo* trae consigo la idea de un conjunto de actos que se desarrollan sucesivamente en el tiempo, con un determinado propósito o finalidad. Para algunos autores como Alfredo del Valle Espinosa, dicha finalidad consiste en la valoración de la conveniencia o inconveniencia de hacer una determinada adición, reforma o modificación al orden jurídico existente, pues *“la esencia de todo el procedimiento es esa valoración”*³.

En otra distinción hay autores que sostienen la diferencia entre el proceso y el procedimiento legislativo en función de la naturaleza de los órganos que desahogan sus etapas. Dichos estudiosos señalan que el procedimiento legislativo implica todos los actos que tienen lugar desde que se elabora el proyecto de iniciativa hasta que la reforma legal entra en vigor, mientras que el proceso abarca solamente los actos que tienen lugar exclusivamente en el ámbito legislativo, esto es, iniciativa, dictamen, discusión, aprobación y expedición.

En este sentido, el proceso legislativo sería *“la dinámica de decisión política que se da en torno de una propuesta legislativa de quienes tiene formalmente la facultad para resolver, qué hacer con esa iniciativa”*⁴.

Se da inicio al procedimiento con una propuesta de modificación al marco normativo, formulada por alguno de los sujetos que ostentan el denominado “derecho de iniciativa”, que en términos de lo dispuesto en la Constitución Federal son: el Presidente de la República, los diputados federales, los senadores de la República, los Congresos de los Estados y, de manera limitada a los asuntos del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En toda propuesta legislativa se encuentran implícitos tres elementos, a saber: primero, una problemática social, económica, cultural o hasta jurídica; segundo,

³ Del Valle Espinosa, Alfredo, “Los principales procedimientos parlamentarios y las resoluciones que derivan de ellos” en el Seminario: *La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano*. H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura, Servicio de Investigación y Análisis. México, 2004. p. 2.

⁴ *Íbidem*. p. 3.

una forma de ver esa problemática por parte del que la está analizando, esto es, su diagnóstico o consideraciones; y, tercero, la formalidad que es la propuesta de modificación a una o varias normas jurídica.

En realidad en el procedimiento legislativo, entendido como proceso social y político de decisión, intervienen no solamente aquellos sujetos jurídica y formalmente facultados, sino un conjunto de personas que tienen interés en el asunto. Esto comprende a quienes pueden ser considerados como los “destinatarios” de la norma o bien a quienes pueden apreciarse como los “afectados” por la misma.

Por otro lado, entendemos por procedimiento al conjunto de actos que ya están formalizados y que constituyen el camino que debe seguir la iniciativa para que se decida qué habrá de hacerse con ella, si bien aceptarla o rechazarla, pero cualquiera que sea la decisión, es un hecho que los actos están organizados y dispuestos por un sistema normativo que parte de la Ley Fundamental y pasa por una ley orgánica y un anacrónico reglamento, hasta llegar a los acuerdos parlamentarios, esto es, aquellos que toman los propios órganos parlamentarios para de alguna manera “autoregularse”.

1. Proceso parlamentario: el Juicio Político.

Según la tradición jurídica mexicana, que deriva en gran medida de la española, el término *juicio*, para efectos prácticos, es equivalente a *proceso*, sin embargo, en estricta teoría jurídica existen diferencias como aquella que emerge de la propia definición de proceso entendido como el conjunto de actos jurídicos procesales, concatenados entre sí, que culminan con la resolución final de la controversia entre las partes en conflicto a través de un fallo, en el que el juzgador emite un pronunciamiento o juicio con base en una serie de consideraciones⁵.

⁵ Para abundar, consultar Esparza Frausto, Abelardo, *El juicio político. Cuadernos de la judicatura*. Zacatecas, México, 2001, Año III, Número 17.

Por su parte, para Carlos E. Mascareñas y Buenaventura Pellisé Prats⁶ juicio es, en general, la institución mediante la cual se da solución jurídica a los conflictos entre partes, sometiéndose a la decisión de un juez; en este sentido, la palabra juicio también viene a ser sinónimo de proceso, expresión ésta moderadamente preferida dentro de una terminología procesal más depurada.

Afirman los citados autores que *“desde otro punto de vista resulta que para resolver jurídicamente un conflicto, será siempre preciso que quien lo juzgue se forme una convicción o juicio”* sobre la controversia planteada. La formación de este juicio es, en realidad, *“el punto decisivo y culminante de todo proceso”*.⁷ Al respecto Ignacio Burgoa⁸ señala que *juicio* equivale a *proceso*, y que juicio es el pronunciamiento que el tribunal formula en el fallo que resuelve en una controversia, concluyendo que *“prescindiendo de esta sutiliza, en nuestro país es correcta la anterior sinonimia”*.

En este contexto, y en el marco específico del enjuiciamiento criminal, el término *juicio* es utilizado también para identificar la fase final del procedimiento penal, el cual inicia al término de la etapa procesal de instrucción, y concluye con la emisión de la sentencia respectiva.

Para efectos de este trabajo también estimamos apropiado identificar el término *juicio* con el de *proceso*, en razón de que el tema central de este apartado es el juicio político, entendiendo a éste como el conjunto de actos procesales previstos en la ley que tiene como finalidad la aplicación de sanciones específicas atribuidas a conductas determinadas, es decir, constituye el vehículo procesal para la aplicación de la norma sustantiva en materia de responsabilidad política - afirmación que desde ahora vertemos sin perjuicio de abundar en seguida sobre su contenido -.

Actualmente el juicio político se encuentra concebido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de

⁶ *Nueva Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XIV, Barcelona, 1978, p. 1.

⁷ Ídem.

⁸ *Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa, México, 1984, pp. 151 – 152.

los Servidores Públicos, con renovada conceptualización a partir de las reformas constitucionales y de la emisión del señalado ordenamiento en el año de 1982 - en el que se anunció con bombo y platillo la poco exitosa “renovación moral” emprendida por Miguel de la Madrid -, antes de las cuales existía una notoria confusión entre el juicio político, en su acepción estricta, y el llamado *desafuero*, baste para considerar ello que el propio Ignacio Burgoa se refiere en su obra, escrita en 1984⁹, a este concepto como aquél reproche de tipo político que lleva a quienes pertenecen a un partido o grupo a sufrir consecuencias de tipo social como tropiezos en la carrera política o incluso la muerte política de quienes se dedican a dicha actividad.

Al respecto, José Francisco de Andrea Sánchez¹⁰ sostiene que con la reforma constitucional y la publicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el 31 de diciembre de 1982, comenzó una nueva etapa en la que predomina - por su importancia política - la declaración de procedencia - anteriormente *desafuero* - sobre el juicio político propiamente dicho. Según Manuel González Oropeza¹¹, el término *juicio político* “es utilizado para designar el procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial aun servidor público”.

Por su parte Raúl F. Cárdenas¹², aludiendo a las discusiones sobre la materia se dieron entre los constituyentes de 1856, afirma que predominó la idea de que el juicio político es el juicio de opinión, de la conciencia pública y de la confianza porque existen funcionarios que sin haber cometido hechos delictivos propiamente dichos, pierden la confianza pública, constituyéndose en un estorbo para las mejoras y progresos de la colectividad, cumpliendo el juicio político la tarea de facilitar el medio para destituir al funcionario cuando ya no merece la confianza pública.

⁹ Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa, México, 1984, pp. 151 – 152.

¹⁰ *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*. 2ª ed. Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1993, p. 212.

¹¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3ª reimpresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, pp. 1867 – 1868.

¹² Cárdenas, Raúl, F., *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1982, p. 318.

Así, tenemos que la materia jurídica del juicio político está constituida por la “responsabilidad política” de los servidores públicos, quedando al margen otros tipos de responsabilidades tales como la civil, la penal o la administrativa.

La referida responsabilidad política, atribuible a servidores públicos de “alta jerarquía”, deriva de infracciones graves de orden político, también denominadas en otro tiempo como “delitos oficiales”; lo anterior con independencia de que dichas infracciones puedan configurar o no algún delito o bien falta administrativa previstas en las normas ordinarias.

Los antecedentes históricos del juicio político se remontan a Inglaterra en el año de 1641, una época políticamente muy complicada, cuando el parlamento inglés promovió un juicio a Thomas W. Stanford, que desempeñaba entonces el cargo de Ministro de la Corona, por ataques políticos en contra precisamente del parlamento. Este juicio, dada la novedad en la causa del procedimiento, más tarde se incorporó a las normas y costumbres inglesas hasta constituir un juicio especial. No obstante, sería hasta su inclusión en la Constitución Norteamericana de 1787 cuando se detonaría su aplicación en la práctica. Dicho procedimiento dio lugar a la integración de un sistema, magistralmente expuesto por Alexander Hamilton, cuya finalidad era la separación del servidor público y no la sanción penal de un acto indebido¹³. Por su parte, Alexis Tocqueville explica con bastante claridad la naturaleza política del sistema, manifestando que su efecto resultaba menos hostil a la división de poderes¹⁴.

En el constitucionalismo mexicano encontramos que durante la vigencia de la Constitución de 1857, a pesar de que se promovieron cuatro juicios de este tipo, sólo dos de ellos prosperaron. Tales casos fueron los siguientes: el ocurrido el 1° de noviembre de 1909, donde se declaró culpable de fraude y otros delitos a José López Portillo y Rojas, senador por Nuevo León; y el que tuvo lugar al año siguiente, el 14 de diciembre de 1910, cuando se declaró que había

¹³ Sosa Solís, Federico Stein, “El Juicio Político en México” en *La Revista Peninsular*, Edición 439, 20 de Marzo, Mérida, Yucatán, México, 1998. Localizable en la página web: <http://www.larevista.com.mx/ed439/nota2.htm>.

¹⁴ *Idem*.

motivos para proceder en contra del diputado Salvador Díaz Mirón, por lo que fue encarcelado.

Es conveniente mencionar que como una manera de sistematización, se suele dividir en tres etapas la existencia del juicio político durante la vigencia de la Constitución de 1917. La primera, toma en cuenta la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos en vigencia, que no era otra que la ley de 1896, y abarca los años de 1917 a 1940, durante la cual se llevaron a cabo los siguientes juicios políticos:

1.- Nombre: Tiburcio Fernández Ruiz. Cargo: Senador. Estado: Chiapas. Fecha: 17 de octubre de 1924. Acusación: Violación al artículo 62 constitucional. Tipo: Juicio político. Resultado: Prosperó.

2.- Nombre: José Guadalupe Zuno. Cargo: Ex-gobernador. Estado: Jalisco. Fecha: 17 de febrero de 1926. Acusación: a) Ataques a instituciones democráticas, representativas y federales; b) Ataques al municipio libre. Tipo: Juicio Político. Resultado: Inhabilitado para ocupar nuevos cargos públicos.

Dentro de la segunda etapa, que corresponde a los años 1940 a 1982, no se presentaron casos de juicio político, aunque cabe señalar que hubo cinco acusaciones contra funcionarios públicos que pudieron desembocar en juicio de esta clase. Finalmente, en una tercera etapa, comprendida de 1982 a la fecha, tampoco se han presentado casos en los que el juicio político haya prosperado.

Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos señalados por el artículo 110 de la Ley Fundamental redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho - artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Servidores Públicos¹⁵, en adelante LFRSP -.

¹⁵ Este artículo se refiere a los senadores y Diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe

Los actos que pueden motivar el ejercicio del juicio político son aquellos que lesionan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, mismos que la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos enumera en su artículo 7 de la siguiente manera: *“redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:*

- 1.- El ataque a las instituciones democráticas.*
- 2. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo federal.*
- 3. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales.*
- 4. El ataque a la libertad de sufragio.*
- 5. La usurpación de atribuciones.*
- 6. Cualquier infracción a la Constitución o las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.*
- 7. Las omisiones de carácter grave en los términos de la fracción anterior.*
- 8. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determina el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal”.*

Por su parte, en términos de lo dispuesto en el diverso 5 del mencionado ordenamiento, los gobernadores de los Estados, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución General de la República, a las leyes federales que de ella emanen así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a estas y fideicomisos públicos.

Lo importante para efectos de este trabajo es que corresponde al Congreso de la Unión valorar la existencia y gravedad de tales actos u omisiones en el caso concreto. Y cuando estos tengan carácter delictuoso, se formulará la declaración de procedencia y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad puede formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas antes señaladas. La denuncia deberá estar apoyada en pruebas documentales o elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción, y estar en condiciones de presumir la responsabilidad del denunciado - en otras palabras, para comprobar el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad -. En caso de que el denunciante no pudiera aportar dichas pruebas por encontrarse estas en posesión de una autoridad, la Subcomisión de Examen Previo, órgano establecido en la Cámara de Diputados para la valoración del correspondiente procedimiento, podrá solicitarla a las autoridades respectivas a petición del denunciante para los efectos conducentes. Las denuncias anónimas no producirán efecto alguno.

El juicio político sólo podrá iniciarse durante el tiempo en el que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta un año después de la conclusión de sus funciones. Las sanciones respectivas se aplicarán en un plazo no mayor de un año, a partir de iniciado el procedimiento.

En términos institucionales, la Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento relativo al juicio político, actuando como órgano instructor y de acusación, mientras que la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia. La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión con sus presidentes y un secretario por cada comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos, que tendrá competencia exclusiva en esta materia.

El escrito de denuncia se deberá presentar ante la Oficialía Mayor¹⁶ de la Cámara de Diputados y deberá ser ratificado por el denunciante, hecho lo cual, se informará al denunciado sobre la materia de la denuncia, haciéndole saber su garantía de defensa. El denunciado podrá comparecer o informar por escrito dentro de los siete días naturales siguientes a la notificación.

Una vez ratificado el escrito, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados turnará la petición de juicio político a la Subcomisión de Examen Previo para dar formal inicio a substanciación y tramitación correspondiente. La Oficialía Mayor deberá dar cuanta de dicho turno a cada una de las coordinaciones de los grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados.

La Subcomisión de Examen Previo procederá, en un plazo no mayor a treinta días hábiles, a determinar si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos a que se refiere la ley, y si los elementos de prueba permiten presumir la existencia de la infracción y la probable responsabilidad de denunciado, para en su caso proceder a la incoación del procedimiento. En caso contrario, la subcomisión desechará de plano la denuncia presentada. En el supuesto de que se presenten pruebas supervinientes, la Subcomisión de Examen Previo podrá volver a analizar la denuncia que ya se hubiese desechado por insuficiencia de pruebas.

La resolución que dicte la Subcomisión de Examen Previo desechando una denuncia, podrá revisarse por el Pleno de las comisiones unidas antes señaladas a petición de cualquiera de sus presidentes o bien de cuando menos el diez por ciento de los diputados integrantes de ambas comisiones. La resolución que dicte esta subcomisión declarando procedente la denuncia, será remitida al pleno de las comisiones unidas para el efecto de formular la resolución correspondiente y ordenar se turne a la Sección Instructora de la Cámara de la Cámara de Diputados.

¹⁶ Entendemos que en virtud de las reformas del 3 de septiembre de 1999, esta facultad corresponderá al Secretario General de Dicha Cámara.

La Sección Instructora practicará todas las diligencias necesarias para la comprobación de la conducta o hecho materia de la denuncia, estableciendo las características y circunstancias del caso y precisando la intervención que haya tenido el servidor público denunciado. Para tales efectos, la instructora abrirá un periodo de treinta días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezcan tanto el denunciante como el servidor público, así como las que la propia sección estime necesaria.

Si al concluir el plazo señalado no hubiese sido posible recibir las pruebas ofrecidas oportunamente o bien es preciso allegarse de otras, la Sección Instructora podrá ampliarlo en la medida que resulte estrictamente necesario. En todo caso la instructora calificará la pertinencia de las pruebas, desechándose las que a su juicio resulten improcedentes.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá el expediente a la vista del denunciante por un plazo de tres días naturales, y por igual término a la del servidor público y sus defensores, a fin de que tomen los datos que requieran para formular alegatos, mismos que deberán presentar por escrito dentro de los seis días naturales siguientes a la conclusión del segundo plazo mencionado.

Transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, se hayan o no entregado éstos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias que obren en el expediente correspondiente. Para este efecto analizará clara y metódicamente la conducta o los hechos imputados y hará las consideraciones jurídicas que procedan para justificar, en su caso, la conclusión o la continuación del procedimiento.

Si de las constancias del procedimiento se desprende la inocencia del encausado, las conclusiones de la Sección Instructora terminarán proponiendo que se declare que no ha lugar a proceder en su contra por la conducta o el hecho materia de la denuncia que dio origen al procedimiento. Si de las constancias se desprende la responsabilidad del servidor público, las conclusiones terminarán proponiendo la aprobación de lo siguiente:

- I.- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia;
- II. Que se encuentra acreditada la responsabilidad del encausado;
- III.- La sanción que deba imponerse de acuerdo con el artículo 8 de la LFRSP; y,
- IV.- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

De igual manera deberán asentarse en las conclusiones las circunstancias que hubieren concurrido en los hechos.

La Sección Instructora entregará estas conclusiones a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la Mesa Directiva de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación, dentro de los tres días naturales siguientes, lo que harán saber los secretarios al denunciante y al servidor público denunciado, para que aquél se presente por sí y éste lo haga personalmente, asistido de su defensor, a fin de que aleguen lo que convenga a sus derechos.

Asimismo, la Sección Instructora deberá practicar todas las diligencias y formular sus conclusiones hasta entregarlas a los secretarios de la Cámara, dentro del plazo de sesenta días naturales contado desde el día siguiente a la fecha en que se le haya turnado la denuncia, a no ser que por causa razonable y fundada se encuentre impedida para hacerlo. En este caso podrá solicitar de la Cámara que se amplíe el plazo por el tiempo indispensable para perfeccionar la instrucción. El nuevo plazo que se conceda no excederá de quince días.

Es importante señalar que estos plazos se entienden comprendidos dentro del período ordinario de sesiones o bien dentro del extraordinario que para el efecto se convoque. No corren los términos durante los recesos del Congreso de la Unión.

En la audiencia la Cámara de Diputados se erigirá en órgano de acusación, previa declaración de su Presidente. En seguida la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, así como a las conclusiones de la Sección Instructora. Acto continuo se concederá la palabra al denunciante y en seguida al servidor público o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitare, para que aleguen lo que convenga a sus derechos. El denunciante podrá replicar y, si lo hiciere, el imputado y su defensor podrán hacer uso de la palabra en último término.

Retirados el denunciante y el servidor público y su defensor, se procederá a discutir y a votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Si la Cámara resolviese que no procede acusar al servidor público, éste continuará en el ejercicio de su cargo. En caso contrario, se le pondrá a disposición de la Cámara de Senadores, a la que se remitirá la acusación, designándose una comisión de tres diputados para que sostengan aquélla ante el Senado.

En su caso, recibida la acusación en la Cámara de Senadores, ésta la turnará a la Sección de Enjuiciamiento, la que emplazará a la Comisión de Diputados encargada de la acusación, al acusado y a su defensor, para que presenten por escrito sus alegatos dentro de los cinco días naturales siguientes al emplazamiento. Transcurrido dicho plazo, con alegatos o sin ellos, la Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores formulará sus conclusiones en vista de las consideraciones hechas en la acusación y en los alegatos formulados, en su caso, proponiendo la sanción que en su concepto deba imponerse al servidor público y expresando los preceptos legales en que se funde.

La Sección podrá escuchar directamente a la Comisión de Diputados que sostienen la acusación y al acusado y su defensor, si así lo estima conveniente la misma Sección o si lo solicitan los interesados. Asimismo, la Sección podrá disponer la práctica de otras diligencias que considere necesarias para integrar

sus propias conclusiones. Emitidas las conclusiones, la Sección las entregará a la Secretaría de la Cámara de Senadores.

Recibidas las conclusiones por la Secretaría de la Cámara, su Presidente anunciará que debe erigirse ésta en Jurado de Sentencia dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega de dichas conclusiones, procediendo la Secretaría a citar a la Comisión a que se refiere el artículo 21 de la LFRSP, al acusado y a su defensor.

A la hora señalada para la audiencia, el Presidente de la Cámara de Senadores la declarará erigida en Jurado de Sentencia y procederá de conformidad con las siguientes normas:

- 1.- La Secretaría dará lectura a las conclusiones formuladas por la Sección de Enjuiciamiento;
- 2.- Se concederá la palabra a la Comisión de Diputados, al servidor público o a su defensor, o a ambos;
- 3.- Retirados el servidor público y su defensor, y permaneciendo los diputados en la sesión se procederá a discutir y a votar las conclusiones y aprobar los que sean los puntos de acuerdo, que en ellas se contengan, el Presidente hará la declaratoria que corresponda.

Por lo que toca a gobernadores, diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, la Cámara de Senadores se erigirá en Jurado de Sentencia dentro de los tres días naturales siguientes a las recepciones de las conclusiones. En este caso, la sentencia que se dicte tendrá efectos declarativos y la misma se comunicará a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda.

Como hemos apuntado, el juicio político, al igual que el procedimiento de reforma de las leyes, requiere la concurrencia de las dos cámaras, teniendo en este caso como cámara de origen a la de Diputados, y siendo la otra no propiamente una cámara revisora sino el jurado de sentencia, que es el órgano

que va a juzgar, mientras que la de origen técnicamente actúa como órgano de acusación.

Ahora bien, para estos efectos es imprescindible preguntarnos: ¿qué debemos entender por delitos graves y del orden común? Las clasificaciones que se dan en derecho penal acerca de los delitos de orden común se están refiriendo a los delitos que están tipificados en los códigos penales locales, que es el fuero común. Si pensamos de esa manera, tenemos un grave problema, porque la delincuencia organizada y el narcotráfico - por citar dos ejemplos actuales, relevantes y lamentablemente vigentes - serán delitos del orden federal, y si nos atenemos al texto constitucional, entonces no podríamos juzgar al Presidente de la República cuando fuese acusado por narcotráfico o cualquier otro delito grave de carácter federal.

Cuando se refería a delitos graves del orden común, la Constitución Federal estaba haciendo una clasificación distinta de los delitos que son cometidos por todo el mundo en contraposición a los delitos que son cometidos por los altos funcionarios de la Federación. La clasificación del delito común es contraria a la clasificación que se tenía de delitos oficiales. Con la reforma de 1982 desaparecieron los delitos oficiales y se convirtieron en causas de procedencia del juicio político, y así los antiguos delitos oficiales se volvieron causales del juicio político.

Así entonces es preciso resolver cuál es el objeto y el efecto del juicio político; ya sabemos que el artículo 108 constitucional, en relación con el diverso 110, nos precisa quiénes son los sujetos de juicio político. Y lo que motiva el juicio político es la realización de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, y circunscribe las causas de juicio político para los locales: violaciones a la Constitución, a las leyes federales y manejo indebido de fondos o recursos federales. Esto significa que lo que llama actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, son distintas causas y sólo aplicables para los funcionarios federales, no para los de los Estados.

No basta que haya una violación grave a las garantías individuales, para que sea causal de juicio político, la violación debe ser sistemática, si es un solo acto podrán ser graves pero no sistemático y como consecuencia no dar pie al juicio político, y por otra parte en lo que se refiere a infracción a la Constitución, a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación o a uno o varios estados de la misma o de la sociedad o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones. Los efectos sancionadores fundamentales tiene como propósito sancionar a los que incurran en responsabilidad y son las indicadas en el artículo 110 constitucional, *“las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones, de cualquier naturaleza en el servicio público”* además de la separación si estuviere en funciones, es la inhabilitación para el ejercicio de la función pública por determinado tiempo.

2. Procedimientos legislativos.

2.1. Reforma legal.

En el procedimiento legislativo mexicano - en sentido estricto -, teóricamente cabe la distinción en dos modalidades:

a) *Extraordinario*. Implantado para modificar el texto constitucional¹⁷ y normado en términos del artículo 135 constitucional. Se le conoce como “reforma constitucional”.

b) *Ordinario*. Aquel en virtud del cual se modifican - que incluye la reforma, adición o derogación - las denominadas leyes secundarias, entendiendo por éstas a las contenidas en ordenamientos federales cuyo fundamento en cada caso se encuentra en normas constitucionales.

Cabe advertir que en el presente estudio se dedica más espacio a éste último procedimiento, toda vez que es la base o modelo en cierta forma aplicable a casi todo el resto de procedimientos parlamentarios que tiene a su cargo el Congreso de la Unión.

Una conceptualización esencial del procedimiento de fabricación o creación legislativa incluye tres elementos imprescindibles, a saber: 1) serie de pasos, fases o actos; 2) realizados por entes estatales, facultados para ello; y, c) con la finalidad es crear - reformar, adicionar o derogar, en su caso - una norma jurídica federal de carácter general, abstracto e impersonal, o sea una ley. Así tenemos que se trata de una “*serie ordenada de actos que deben realizar los órganos de gobierno facultados para ello, a fin de elaborar, aprobar y expedir una ley o decreto*”¹⁸.

¹⁷ Sobre este procedimiento en por nosotros denominado de *Reforma Constitucional*, se ahondará más adelante en el apartado 2.2 de este capítulo III.

¹⁸ Carbonell, Miguel. (coord.), *Diccionario de Derecho constitucional*, 2ª edición. Porrúa- UNAM, 2005. p. 494.

En este apartado habremos de ocuparnos del procedimiento de reforma legal ordinaria, el cual se regula fundamentalmente por los artículos constitucionales 70, 71 y 72, pero también por los artículos 27, XIX; 28 párrafo 7º; 41 párrafo 3º; 61; 74, IV; 76, V, IX, XII; 78, VII; 88; 89, III, IV, IX, XVI y XVIII; 93; 96; 99; 100; 102 A y B; 110; 111; 122 inciso C) Base 1ª, fracción V inciso Ñ) y B) II de la Norma Suprema; por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos - en los sucesivo LOCG -; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos - en lo sucesivo, RGI -; los acuerdos parlamentarios¹⁹; las leyes sustantivas relativas a la materia que regula la materia de cada proceso específico; el capítulo de disposiciones generales del Código Civil; y, finalmente, las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El procedimiento de reforma legal es aquel que se sigue para la aprobación de las leyes que son facultad del Congreso, es decir, de sus dos cámaras, de manera sucesiva. En la aprobación de una ley intervienen generalmente los poderes Legislativo y Ejecutivo, con excepción de leyes que norman al propio Legislativo, las cuales no son promulgadas por el Ejecutivo.

No obstante la idea generalizada de que la formulación, la elaboración y la creación de nuevos ordenamientos jurídicos es un trabajo exclusivo del Congreso de la Unión, lo cierto es que el artículo 72 constitucional señala que en el proceso creador o modificador de leyes o decretos, concurren los poderes Legislativo y Ejecutivo. Hay algunos autores que sostienen que incluso se puede considerar que si la reforma se justifica en términos de un criterio jurisdiccional, se podría considerar para dicho caso la intervención del poder Judicial, lo que en nuestra opinión representa un caprichoso exceso de pasión republicana.

¹⁹ Al respecto es relevante el "Acuerdo Parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos *relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de Votación*"; (publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1348- I octubre 9 de 2003), al cual se harán ulteriores referencias.

En cuanto a su desarrollo, podemos simplificarlo diciendo que el procedimiento parlamentario de reforma legal, en nuestro orden jurídico, atraviesa por tres instancias, porque está constituido por un conjunto de actos de: 1) la cámara de origen; 2) la cámara revisora y; finalmente 3) el Ejecutivo.

Varios autores han intentado, con fines didácticos, la división del procedimiento legislativo para su análisis y estudio. Y no obstante las divergencias encontradas en las diversas opiniones doctrinarias, la mayoría coincide en señalar las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia - no sin aclarar que esta última etapa no se contempla en el artículo 72 constitucional pero si en el Código Civil Federal -.

Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda²⁰ incorporan dos etapas más: la preparación del proyecto de ley y la dictaminación. Consideran que aquella *“es fundamental ya que es en ese momento cuando surge la necesidad de normar de una u otra forma la conducta de los ciudadanos, o bien, de quienes detentan los poderes públicos”*; en tanto que la segunda *“es la relativa a los trabajos realizados en Comisiones para llegar a un dictamen de un Proyecto de ley o decreto, de tal forma que con esa decisión, permitirán que el pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado en por la comisión”*²¹. Nosotros coincidimos en la trascendencia de dichas fases, particularmente con la de dictamen, la cual nos parece por mucho la más relevante de todas.

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz también contempla la etapa de dictamen, y la considera una etapa indispensable dentro del proceso legislativo, ya que el artículo 60 del RGI prohíbe discutir cualquier proposición o proyecto que no haya pasado primero por comisiones y estas lo hayan dictaminado, con excepción de los asuntos calificados, mediante expreso acuerdo de la Cámara previa mayoría calificada de dos terceras partes de los presentes, de urgente u

²⁰ Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*. Sista, México, 2005. p. 107 148.

²¹ Ídem.

obvia resolución, salvedad que a juicio del mencionado autor “*sería inconveniente otorgar a una iniciativa de ley*”²². Pero por inconcebible que parezca en el acuerdo parlamentario emitido por la LX legislatura de la Cámara de Diputados para normas el orden del día de las sesiones y la discusión y votación de los dictámenes, inexplicablemente y en nuestra opinión en franca violación al texto constitucional y legal se abre dicha posibilidad.

En el presente trabajo seguiremos la propuesta de Cecilia Mora-Donatto²³, quien lo divide en tres diversas etapas o fases, a saber: 1) Iniciativa; 2) Discusión y Aprobación; e, 3) Integradora de eficacia.

La fase de Iniciativa da inicio al procedimiento que culminará con la creación o modificación de una ley o decreto. Se concretiza en un proyecto que se hace llegar al órgano legislativo a través de aquellos sujetos a los que se faculta expresamente para ello.

Cabe anotar que la iniciativa legislativa, como bien apunta José Alfonso Da Silva, “*no se resume en el derecho de presentar proyectos de ley al legislativo, es un momento culminante de la actuación del poder político en el proceso de formación de leyes. Es ahí donde se da la intervención del poder en la predeterminación de las normas jurídicas... La iniciativa legislativa aparece así, como poder de elección de intereses sociales a ser tutelados por el orden jurídico*”²⁴.

En el marco de la cuestión jurídica sobre la iniciativa, lo cierto es que tanto en la Ley Fundamental como en la LOCG y en el RGI²⁵, existen muy pocas normas que regulen cómo debe presentarse la iniciativa. En la Constitución Federal se indica de manera muy clara quienes son los titulares en exclusiva

²² Fernández Ruíz, Jorge, *El Poder Legislativo*, Porrúa- UNAM, México, 2003, p. 428.

²³ Mora-Donatto, Cecilia, *Principales Procedimientos parlamentarios*, Cámara de Diputados, México, 2000.

²⁴ Silva da, José Alfonso, “*El proceso legislativo como objeto*”, en Quiroga Lavie, Humberto, et. al. *Derecho parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987. p. 93.

²⁵ Ver artículo 55.

de la facultad de iniciativa²⁶, pero no se hace mención a la manera de ejercer dicho derecho. En forma sintética tenemos a los siguientes sujetos todos de derecho público y todos con un elemento común: haber sido electos popularmente. De ahí que haya quienes como el Sen. Pablo Gómez Álvarez del PRD sostengan que no es conveniente ampliar dicho derecho a otros sujetos cuyo cargo no deriva del sufragio. Nosotros diferimos de dicha apreciación, y consideramos que sería muy sano conceder el derecho de iniciativa, quizá limitado a ciertos ordenamientos, a otros actores del universo político tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, por citar algunos.

El Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; y de manera exclusiva le corresponde presentar las iniciativas de: 1) Ley de Ingresos, 2) Presupuesto de Egresos de la Federación y 3) La Cuenta Pública.

Los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión cuentan también con esta facultad, la cual pueden ejercer conjunta o separadamente. No se exige que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores, ni tampoco que todos pertenezcan a la misma cámara o grupo parlamentario.

Finalmente, los artículos 71 de la Ley Suprema y 55 del RGI, en su fracción tercera, otorgan este derecho a las legislaturas de los Estados. Mientras que a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, le llega esta facultad limitada a los asuntos del Distrito Federal en virtud del artículo 122, Base Primera, fracción V, inciso ñ), de la Norma Fundamental²⁷.

²⁶ Aunque la iniciativa ciudadano no se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 61 del Reglamento, señala que *toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de de la Cámara a la Comisión que corresponda, según, la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones determinarán si son de tomarse o no en consideración dichas peticiones.*

²⁷ En el derecho comparado la iniciativa corresponde además a otros órganos legitimados para ello, por ejemplo en el ordenamiento colombiano, en el ámbito de sus competencias, pueden presentar iniciativas, el Procurador General, el Presidente de la Suprema Corte, el Defensor del

Por regla general tanto la cámara de Diputados como la de Senadores puede ser cámara de origen, es decir que todo proyecto de ley o decreto puede ser presentado indistintamente en cualquiera de las cámaras a elección del o los proponentes, para posteriormente pasar de inmediato a comisión. Sin embargo, por mandato constitucional y en razón de la materia, deberá fungir como cámara de origen la de Diputados en tratándose de: a) proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien b) sobre reclutamiento de tropas.

En lo relativo a las iniciativas, al Presidente de la República se le impone la formalidad de presentarlas por escrito, pero no se encuentra ninguna otra regla más. En la práctica parlamentaria se acostumbra presentar las iniciativas con una exposición de motivos y una propuesta de decreto o de ley, pero no hay norma que obligue a ello²⁸. En nuestra opinión debe establecerse un formato más actual, sencillo y claro, que aplique a todas las iniciativas y en el que se precisen las razones que motivan la reforma, los beneficios que se persiguen, el costo económico de su implementación y la propuesta de obtención de recursos para afrontar dicho costo, como se hace por ejemplo en el congreso norteamericano. Ello sin duda dotaría de mayor seriedad a las propuestas.

Pueblo ; también se contempla la iniciativa popular. Ver. Sierra Porto, Humberto A., *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1998; pp. 130-131. Citado por Mora – Donatto, Cecilia en *Op. Cit.* p. 2.

²⁸ Si se revisa cómo se presentaban las iniciativas después de la promulgación de la Constitución de 1857, específicamente la iniciativa para que se restableciera el Senado de la República, se presentó una petición exclusivamente que dice que “se restaure el Senado”, no presenta cómo debe quedar articulada su constitución, ni propuesta normativa que señale “tales o cuales artículos se van a adicionar, se van a reformar, se van a derogar” no, simplemente dice “ es conveniente restablecer la otra Cámara” y agrega las razones por las cuales es conveniente restablecer la otra Cámara.

Es ineludible que se integre el quórum²⁹ necesario para conocer de las iniciativas de ley o decreto, y éste consiste en la mitad más uno de los miembros de las cámaras. Asimismo, si el proyecto de ley ha sido rechazado por la cámara de origen, el mismo no podrá presentarse nuevamente en las sesiones de ese año. Se trata quizá del único impedimento propiamente dicho para el ejercicio del derecho de iniciativa y se contempla en el artículo 72, inciso g, de la Constitución Federal.

En la fase de discusión y aprobación se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley. Dicha etapa se regula por los artículos 72 de la Constitución y 95 al 134 del RGI.

Su relevancia radica en el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política, como es la deliberativa. Ya que a través de esta función “*los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuada*”³⁰.

Recibido el proyecto por una de las cámaras el Presidente de la misma - que es el Presidente en turno de la Mesa Directiva - lo turnará a la o las comisiones dictaminadoras que corresponda en razón de de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, misma que será publicada en la Gaceta Parlamentaria de la cámara de origen. De esta manera, el órgano parlamentario que ha recibido la iniciativa se ha constituido en cámara de origen, quedando a su colegisladora la función de cámara revisora³¹.

²⁹ El quórum, es un requisito indispensable para que las resoluciones de un cuerpo colegiado puedan considerarse como válidas, “hay quórum cuando el numero de los presentes es suficiente para permitirles actuar en nombre de la colectividad. En general se considera que hay quórum cuando están presentes al menos la mitad de los miembros de un órgano integrado por un número determinado de personas (...) Un órgano puede tener la facultad de exigir en ciertos casos la presencia de una proporción superior a la mayoría para que se pueda actuar en u nombre a menos que expresamente se autorice un numero inferior” en *Manual de Mason sobre el procedimiento legislativo*. El Centro para la Democracia – Banco Interamericano de Desarrollo . Washington, D. C. Estados Unidos de América, 1995. p. 28.

³⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, “Discusión de proyectos de ley o decreto”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*. 2ª Ed., Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 789

³¹ El artículo 72 constitucional en su fracción i) señala que las iniciativas de ley o decretos se discutirán de preferencia en la Cámara que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que el mismo se ha sometido a la comisión dictaminadora, sin que esta rinda dictamen, sólo en este caso dicha iniciativa puede presentarse en la otra cámara.

Este es el momento en el que las comisiones legislativas desplegarán sus trabajos y harán uso de sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con los funcionarios del Ejecutivo a fin de presentar un dictamen³² de los negocios de su competencia³³. Es interesante que en las anacrónicas normas que regulan el proceso de dictamen, se excluye la referencia a consultar, atender o escuchar a sujetos del ámbito social y privado, siendo que en la actualidad existe una gran comunicación entre dichos sujetos y los cuerpos parlamentarios.

Hay una regla que no se debe de olvidar – contenida en el artículo 60 del RGI – y consiste en que *“ninguna proposición o proyecto podrá discutirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y estas hayan dictaminado. Solo podrá dispensarse este requisito en los asuntos que por acuerdo expreso de la cámara se califiquen de urgente o de obvia resolución”*; y en términos del artículo 59 del mismo Reglamento, dicha calificación opera en virtud de una mayoría calificada de dos terceras partes.

Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los parlamentarios que integran la comisión. Si alguno o algunos no están de acuerdo con el criterio de la mayoría, pueden presentar su voto particular por escrito³⁴. Una vez firmados, los dictámenes se publicarán - junto con los votos particulares si los hubiera - a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación. A los dictámenes publicados de esta manera podrá dispensárseles la denominada primera lectura, previa consulta del pleno en discusión económica. Lo que en la práctica es ya una regla parlamentaria. Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, y en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados.

³² El Dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de una Comisión de una Cámara del Congreso o de la Comisión Permanente, fundada y motivada, con respecto de alguna iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, debiendo contener proemio, antecedentes, considerandos, puntos resolutivos y mayoría de firmas.

³³ Ver artículos 89 y 90, este último en relación con el 53; todos del RICG.

³⁴ Ver artículos 87 a 89 del RICG, en lo referente a todos los aspectos del dictamen.

En relación con las discusiones en general de un dictamen de ley, cada grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención; después de esta se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos cada uno. La participación de los grupos parlamentarios se efectuará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman.

Es muy importante destacar que ningún asunto podrá ser sometido a discusión del Pleno sin que medie el dictamen de comisión respectivo, salvo que se solicite que el trámite sea de obvia o urgente resolución. En estos casos el Pleno entrará inmediatamente a la discusión de la iniciativa o proposición, para lo cual las diputadas y diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto, que deberá estar publicado en la Gaceta Parlamentaria, con excepción de aquellos cuya incorporación haya solicitado la Junta de Coordinación Política como de obvia o urgente resolución, después de que haya sido publicado el orden del día.

Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de primera o segunda lectura, sólo en el supuesto de que hayan sido distribuidos al menos antes de que vayan a ser abordados en la sesión de que se trate y previa consulta al Pleno en votación económica. En todo caso, la publicación que se haga de los dictámenes, al menos con 24 horas de anticipación, surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior³⁵.

En lo que toca a las discusiones en lo particular, la Mesa Directiva podrá acordar que dicha discusión se de en la misma sesión o bien que se realice en la sesión inmediata siguiente a aquella en que se discuta en lo general.

En la discusión en lo general de un dictamen podrá hacer uso de la palabra, para fijar su posición, un orador por cada grupo parlamentario en un tiempo no

³⁵ Este precepto establece lo siguiente: "Siempre que al principio de una discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario, y, acto continuo seguirá el debate".

mayor de diez minutos. En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el RGI pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los coordinadores de los grupos parlamentarios, determinar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d), de la LOCG³⁶.

Agotada la discusión en lo general y consultado el pleno sobre los artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados. Si el dictamen fuere rechazado al término de la discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si fuesen más de uno los votos, se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados, y si éste se rechaza, también se procederá a discutir en la siguiente sesión el del grupo parlamentario de mayor número de diputados, y si este se rechaza también, se procederá a discutir en la siguiente sesión el del grupo parlamentario que siga en importancia numérica.

La discusión en lo particular será de la siguiente manera: se discutirá cada artículo reservado - cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos -; una vez que se haya llegado a un acuerdo al respecto, se procederá a abrir un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro, por cada artículo o grupo de estos, de tal manera que cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículos y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos. Si un artículo o grupo de artículos fuese rechazado por la cámara, esa parte del dictamen regresará a comisión para que esta lo reelabore, tomando en consideración todo lo dicho durante la discusión, y lo presente nuevamente en la sesión posterior.

Entre tanto, el resto del proyecto de ley aprobado quedará a disposición de la Presidencia de la Mesa Directiva y no podrá turnarse a la colegisladora hasta

³⁶Se refiere este artículo a una de las atribuciones de la Mesa Directiva que consiste en “determinar durante las sesiones las formas que puedan adaptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.”

en tanto se presente la nueva propuesta de la comisión dictaminadora y la cámara resuelva al respecto. Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación, misma que se realiza a través del sistema electrónico de asistencia y votación.

En esta fase de discusión pueden presentarse diversos tipos de mociones. Estas son interrupciones al discurso de un orador. Dentro del procedimiento legislativo, y concretamente en la etapas de discusión de las iniciativas, los legisladores tienen derecho a que sin observar el turno reglamentario dirijan a la Presidencia de la Mesa Directiva - en cualquier estado en que se encuentre el debate - alguna petición a la que se llama moción. El Presidente les dará o negará trámite.

Las mociones pueden ser de diversos tipos según la causa con la que se solicite la interrupción de un discurso, y podemos clasificarlas de la siguiente manera.

i) Moción de orden.- Procede en los siguientes casos: a) cuando se infrinjan artículos del RGI, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; b) cuando se profieran injurias contra alguna persona o corporación, pero no podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; y, c) cuando el orador se aparte del tema sometido a discusión³⁷.

ii) Moción suspensiva.- Se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar, y a algún impugnador si lo hubiere, se preguntará al Pleno si es de tomarse en consideración inmediatamente. En caso afirmativo, se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto tres individuos en pro y tres en contra, pero si la resolución de la cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada. No podrá presentarse más de una moción suspensiva en la discusión de un negocio³⁸.

³⁷ Artículos 104, 105 y 107 del RICG.

³⁸ Ver artículos 110 y 111 del RICG.

iii) Moción aclarativa.- Cuando alguno de los presentes solicite el uso de la palabra para que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el sólo efecto de hacer la moción correspondiente, si es aceptada por la cámara la lectura de dicho documento, deberá hacerse por alguno de los secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador³⁹.

El artículo 109, prevé las circunstancias por las cuales puede suspenderse una discusión, y son del siguiente orden: primera, por ser la hora en que el RGI fija para concluir la sesión, a no ser que se prorrogue por acuerdo de la Cámara; segunda, porque la cámara acuerde dar preferencia a otro negocio de mayor urgencia o gravedad; tercera, por graves desórdenes en la misma cámara; cuarta, por falta de quórum, la cual si es dudosa se comprobará pasando lista y si es verdaderamente notoria, bastará la simple declaración del Presidente - en el primer caso se le conoce como verificación de quórum -; quinta, por proposición o moción suspensiva que presente alguno o algunos de los miembros de la cámara y que se apruebe.

El siguiente paso, después del procedimiento en la cámara de origen, es el de la cámara revisora, y se aplica en principio el RGI en la parte relativa a la revisión de los proyectos de ley. En la revisora el análisis y resolución de la iniciativa y su dictamen aprobado - que para efectos prácticos ya se denomina Minuta, toda vez que ya fue aprobada por la cámara de origen - implica alguna de las siguientes posibilidades:

1.- Acepta lo que viene de la cámara de origen en sus términos, en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo, iniciándose así la fase denominada *integradora de eficacia*.

2.- Rechaza en su totalidad lo que viene de la cámara de origen, en cuyo caso se volverá a dicha cámara con las observaciones que se hubieren hecho a la Minuta. Y si una vez examinado la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen determinaran insistir en el proyecto en los

³⁹ Artículo 113 del RICG.

términos originales, pasará nuevamente a la cámara revisora que la rechazó para que la vuelva a tomar en consideración; y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero en caso contrario, esto es, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo año legislativo.

3.- Hacen modificaciones, es desechado en parte o adicionado⁴⁰, en estos supuestos la discusión en la cámara revisora versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en forma alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, entonces se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo. Pero si por el contrario las reformas o adiciones elaboradas por la cámara revisora fuesen rechazados por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por la mayoría absoluta de sus miembros presentes en la revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase.

Si la cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de los votos presentes en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven las adiciones o reformas para su examen y votación en las sesiones siguientes - esto es teoría, en la práctica parlamentaria los dictámenes legislativos se aprecian como una unidad, por lo que la no aprobación de una parte de una Minuta en realidad aniquila a todo la reforma -.

La fase integradora de eficacia se da una vez que aprobado el proyecto de ley o decreto por ambas cámaras - cuando no se trata de facultades exclusivas

⁴⁰ No pueden introducirse modificaciones que no vengan planteadas en el contexto de lo que se inició en la Cámara de origen, pero si pueden introducir modificaciones.

como el caso del Presupuesto de Egresos de la Federación respecto de la Cámara de Diputados - se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las Cámaras. Corresponde en este momento al Presidente de la República, manifestar su acuerdo sancionando la nueva ley y ordenando su promulgación o bien expresar su disconformidad formulando observaciones al proyecto - el famoso derecho de veto -⁴¹.

En caso de que el Ejecutivo esté de acuerdo con la totalidad de la reforma, procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción⁴² es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Ejecutivo, y en tal sentido la Constitución Federal dispone en su artículo 72, b), que *“se reputará aprobado todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de los diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, hubiese el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido”*. Sin embargo, para otros autores el no ejercicio del derecho de veto va implícito a la promulgación, por lo que omiten el paso de la sanción.

La sanción es la conformidad que tiene el Ejecutivo con el proyecto aprobado por las Cámaras, y no puede coexistir con las observaciones - uno excluye al otro -, ya que si hay observaciones pues entonces no hay sanción y viceversa. Pero una vez que existe conformidad o bien el Congreso impone al Ejecutivo su criterio con una mayoría calificada de dos terceras partes en ambas cámaras anulando el derecho de veto - que jurídicamente no es absoluto aunque políticamente dependiendo la conformación del Legislativo lo puede llegar a ser como en esta LX Legislatura -, es facultad y obligación del Ejecutivo

⁴¹ Cabe recordar aquí que el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala como derecho y obligación del presidente de la República *“promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”*.

⁴² En sus orígenes, la sanción es una institución vinculada a los regímenes monárquicos, se redimensiona en el constitucionalismo del S. XIX con los sistemas dualistas basados en el principio monárquico. En los sistemas dualistas, el monarca incorpora, mediante la sanción, su voluntad, su necesario consentimiento para que la norma aprobada por el órgano representativo pudiera ser considerada como ley; esto es, daba a la ley imperio, esto es, la autoridad del Estado. Según el principio monárquico, la soberanía radicaba en el rey, y, este al sancionar, le transmitía la fuerza de su propio carácter. En los sistemas dualistas, la ley, para ser tal debía contar con la concurrencia de las dos voluntades: la del Parlamento representante de la Sociedad, y la del monarca que a su vez era la cabeza del Estado. Ver. Carré de Malberg, R. *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 358.

promulgar y publicar las leyes que expide el Congreso de la Unión, lo mismo que ejecutarlas proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley⁴³.

⁴³ Al respecto ver: Ortiz Proal. Fernando. "Veto presidencial". En El Universal. Opinión. "Hasta hace muy poco tiempo la institución del "veto presidencial" había sido una figura jurídica ampliamente estudiada por la doctrina pero inoperante en la práctica. Cuando el Presidente de la República era además el líder natural del partido hegemónico, jamás se presentó la necesidad de objetar ningún proyecto de ley o decreto emanado del Legislativo. En aquellos tiempos el Ejecutivo ejercía a través de la mayoría parlamentaria suficiente control respecto de los trabajos congresionales como para requerir acudir al veto. Curiosamente, cuando el partido del inquilino de Los Pinos no alcanzó la mayoría en las cámaras, el asunto del veto presidencial continuó en desuso ya que se convirtió en una herramienta políticamente incorrecta para los nuevos tiempos de la pluralidad. Basta recordar la frase celebre de "el Presidente propone y el Congreso dispone".

Así, ya fuera por innecesario o por inconveniente, en la historia reciente de nuestro país el veto presidencial había quedado guardado en el baúl de nuestra tradición constitucionalista. Sin embargo, las modificaciones que la mayoría de los diputados hicieron a finales del año pasado al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el 2005 que remitió el Presidente de la República, motivaron que este último realizara una serie de observaciones a lo que había sido aprobado en San Lázaro. Por su parte, en la sesión del 14 de diciembre pasado, los diputados de oposición que integran mayoría determinaron rechazar dichas observaciones ya que en su concepto la facultad del Presidente de objetar una ley o decreto no aplicaba al PEF.

Lo que sucedió es que los diputados modificaron algunas partidas presupuestales para, entre otras cosas, destinar recursos del gasto a la construcción de determinados tramos carreteros. En este sentido, cabe mencionar que legisladores de todas las fuerzas políticas, incluyendo al PAN, apreciaron en el inminente conflicto presupuestal una inmejorable oportunidad para cambiar la propuesta del Ejecutivo y así canalizar fondos a proyectos de infraestructura carretera en sus distritos electorales, lo que a su vez les permitiría ostentarse ante sus electores como los promotores de los caminos en cuestión.

Toda esta situación motivó que el Presidente de la República presentara una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El efecto inmediato del citado procedimiento constitucional fue que de los más de 6 mil millones de pesos del PEF cuyo destino fue cuestionado por el Ejecutivo, a la fecha 750 millones de pesos fueran depositados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Tesorería de la Federación, hasta en tanto se resolviera la cuestión. Esto ha generado que, entre si son peras o manzanas, no se esté ejerciendo ese monto del gasto, lo que sin lugar a dudas implica un costo social irreparable toda vez que el tiempo transcurrido ya hace imposible que, en su caso, se concluyan en los plazos programados los proyectos que se encuentran congelados.

En días pasados la Corte resolvió que el Presidente de la República sí tenía atribuciones para ejercer su derecho de veto, esto es, hacer observaciones y modificaciones al proyecto de PEF aprobado por los diputados. En consecuencia, el máximo tribunal del país ordenó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocar a un periodo extraordinario de la Cámara de Diputados para que se consideren las objeciones hechas por el Ejecutivo.

Como se apuntó, si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones a la cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora, en la cual, si también fuere confirmado por dicha mayoría calificada, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su forzosa promulgación, publicación y ejecución.

En torno a los orígenes del derecho de veto del Presidente, tenemos que éste encuentra su antecedente inmediato en la constitución norteamericana de 1787.

Entre las finalidades del veto se han destacado las siguientes: a) evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; b) capacitar al ejecutivo para que se defienda frente a la imposición e invasión del legislativo; c) aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento Legislativo⁴⁴.

Una vez instalado el periodo extraordinario, los diputados deberán analizar las propuestas de modificación hechas por el Presidente. No obstante, si los legisladores por mayoría de 2/3 partes confirman las partidas del PEF en controversia, entonces el Ejecutivo deberá publicarlas. Por lo pronto, los coordinadores parlamentarios del PRI y del PRD ya expresaron que confirmarán las partidas, por lo que si el PVEM se suma a este bloque, lo que es de esperarse, se integra una mayoría superior a las 2/3 partes que exige la Constitución para anular las objeciones presidenciales. Y es que se ha perdido de vista que los efectos del veto son suspensivos y no absolutos, por lo que si bien la Corte obliga a los diputados a analizar las observaciones del Presidente al PEF de ninguna manera los legisladores están obligados a atenderlas.

Ya veremos que pasa en los próximos días; sin embargo, lo que resulta evidente es que tanto las reglas para la elaboración, discusión y aprobación del PEF como la figura del veto presidencial ya son anacrónicas a la luz de las nuevas condiciones políticas que privan en México. Se debe establecer un sistema efectivo de colaboración de poderes en el que el Legislativo participe conjuntamente con el Ejecutivo en la elaboración del PEF desde principios de año, para que conforme avancen los meses se vayan zanjando las diferencias y al final se alcance un proyecto que satisfaga tanto al Ejecutivo como a los diputados.

Además, es menester revisar la viabilidad en el nuevo escenario plural de la institución del veto presidencial, ya que en nuestra opinión es un instrumento de desequilibrio del principio de división de poderes que no se justifica en la actualidad y menos aún si atendemos a la naturaleza bicamaral de nuestro Legislativo”.

⁴⁴ Carpizo, Jorge. “Veto presidencial”, en Carbonell, Miguel (coord.). *op. cit.* p. 591.

En este contexto es oportuno señalar que existen disposiciones legislativas que quedan excluidas del derecho de veto. En principio, la reforma constitucional no es susceptible de veto por parte del titular del Ejecutivo, asimismo encontramos: a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras; b) las facultades de la Comisión Permanente; c) las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación; d) las facultades del Congreso reunido en Asamblea Única; y, e) respecto de la ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso, misma que tampoco necesitará de la promulgación del Ejecutivo para tener vigencia⁴⁵.

El siguiente paso es la promulgación la cual es *“un acto autenticador que da cuenta de que el parlamento ha aprobado una determinada ley y certifica el contenido de la misma”*⁴⁶. Para algunos doctrinarios el término adecuado para esta etapa es el de “expedición”. El problema es en el propio texto constitucional y en la LOCG se usan indistintamente los conceptos expedir y promulgar. Pero para efectos de este trabajo nos quedamos con que la promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial por medio de la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. La promulgación como parte del proceso legislativo, es un acto posterior a la sanción, es la formalización de la sanción, hay una excepción, es el caso de la Ley Orgánica del Congreso, que no necesita sanción ni promulgación del Ejecutivo.

La fórmula de promulgación según lo dispuesto en el artículo 70 constitucional y en la LOCG, misma que contiene todo un capítulo denominado “de la expedición de las leyes”, es la siguiente: *“El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”*.

⁴⁵ *Ibíd*em .p. 592.

⁴⁶ Viver, Carles, “La promulgación y la fecha de las leyes” en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La reforma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona 1986. p. 98. Citado por Campos, Santiago. “Procedimiento legislativo en México a través de su historia”, en *Revista Quórum Legislativo*, Número 86; Julio- Septiembre de 2006, p. 153.

Por ello podemos afirmar que en la práctica la sanción y la promulgación no se diferencian espacial ni temporalmente, sino que ocurren en el mismo acto. Casi paralelamente a estos actos legislativos que realiza el Ejecutivo, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el Derecho Mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva norma a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el Diario Oficial de la Federación, órgano de difusión del Estado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

La fórmula para la publicación en el Diario Oficial de la federación es: *“Al margen un sello con el escudo nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidente de la República... Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed, que el Honorable Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente...”* y luego dice *“... Decreto.....”* y transcribe lo que definió el Legislativo y al final dice *“En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo a los tantos días, de tal mes, de tal año. Firmado, el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación”*, lo que comúnmente se denomina, el referendo, y que desde 1985 se cumple con sola la participación del Secretario de Gobernación.

Hasta antes de la reforma aprobada en junio de 2008, existía otro problema relacionado con la trilogía sanción-promulgación-publicación. La Constitución Federal establece que el Presidente de la República tiene diez días hábiles para hacer aquellas observaciones que considere pertinentes, y que en caso de no formular observaciones deberá proceder a la publicación; sin embargo, hasta esa fecha no se encontraba previsto plazo alguno que rigiera al Ejecutivo para realizar dicha publicación. A esta laguna legal se le denominaba como “veto de bolsillo”, ya que el titular del Ejecutivo podía y dilataba por meses la publicación de una reforma que no compartía pero que políticamente no le resultaba conveniente vetar formalmente. En otras palabras no había un plazo establecido para sancionar una ley.

Con los señalados cambios constitucionales y legales de junio de 2008 se aniquiló el comúnmente denominado “veto de bolsillo”, consistente en esa falta de normas y correspondiente dilación del Presidente en turno en la promulgación y publicación de las leyes o decretos ya aprobados por el Congreso de la Unión. Ahora el titular del Ejecutivo cuenta con 30 días hábiles para hacer observaciones, y si transcurridos diez días naturales no promulga las leyes o decretos, el presidente de la cámara de origen del Congreso ordenará su publicación. Al efecto, los presidentes de ambas cámaras contarán también con un plazo de 10 días para ejercer su nueva facultad de ordenar la publicación de la ley en cuestión en el Diario Oficial.

Como antecedentes encontramos que el artículo 60 de las Bases Constitucionales de 1843 disponía que *“todas las leyes las publicará el Presidente de la República en la forma acostumbrada, dentro de seis días de su sanción. Las demás autoridades políticas las publicarán dentro del tercer día de su recibo. Los decretos cuyo conocimiento corresponda a determinadas autoridades o personas, bastará que se publique en los periódicos del gobierno”*. Es posible observar que existía un plazo establecido para publicar la ley, lo que se recuperó hasta el año de 2008. Lo delicado del esquema anterior era que dado que en nuestro sistema constitucional el Presidente de la República no es sujeto de juicio político, esta violación a la Constitución no encontraba modo de reparación.

2.2. Reforma constitucional.

Antes de iniciar el análisis de este procedimiento a la luz de la realidad legislativa mexicana, conviene apuntar algunas consideraciones de carácter doctrinal, bajo la premisa inicial de que en la actualidad el estudio de la reforma constitucional adquiere un sentido de relevancia ya que podría considerarse un ejercicio más de la democracia en consolidación del Estado Constitucional mexicano.

Considerando a la Constitución *grosso modo* como una totalidad coherente y conexas de valores ético-políticos, se tiene que la identidad material – axiológica - de toda norma fundamental descansa precisamente en el conjunto de valores o principios supremos que la caracterizan y la distinguen de cualquier otra norma⁴⁷; en este sentido, el proceso de reforma se identifica como la expresión de la propia legitimidad - entendida como capacidad para reclamar obediencia voluntaria para sus mandatos por parte de los sujetos a los que pretende regular - de la Constitución, en tanto puede ser alterada. Todos en principio deben obedecerla y, en caso de discrepancia, se intentaría el cambio por la vía institucional, es decir en virtud de la reforma constitucional. De tal suerte que la reforma constitucional es un tema controvertido, al que confluyen diversas apreciaciones, ya sean de origen puramente normativo o bien de carácter filosófico, político o ideológico.

La existencia de un procedimiento de reforma constitucional atiende a variadas cuestiones⁴⁸. Como forma de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política. También como una forma de subsanar las lagunas que pueda tener el texto constitucional. Y constituye o trata de constituir un balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos de cambio. Entre la estabilidad jurídica que se pretende y el dinamismo social existente.

⁴⁷ Schmitt, Carl, *Dottrina della costituzione*, Citado por Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Editorial Fontamara, México 2003.

⁴⁸ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Editorial Porrúa, México 2004.

Las necesidades reales de reformar la Constitución dependen del funcionamiento de varios de los factores del sistema institucional del Estado; asimismo, es menester resaltar el papel que deben jugar los partidos políticos al momento de llevar a cabo el procedimiento, ya que no debe emprenderse como un mera conveniencia de coyuntura política; éstos deberán conducirse con cierto grado de responsabilidad para poder lograr una tensión benéfica entre permanencia, certeza jurídica y cambio constitucional.

Una primera clasificación sobre el contenido del procedimiento de reforma es la propuesta por el italiano Ricardo Guastini⁴⁹, quien diferencia tres tipos posibles de reforma constitucional: la introducción de una norma nueva; la supresión de una norma preexistente; y, la sustitución de una norma preexistente.

De la misma forma cabe señalar además del objeto de la reforma, el órgano encargado de llevar a cabo tal procedimiento, es decir, resolver la pregunta de ¿qué órgano debe hacer las reformas a la ley suprema?

En este sentido, Loewenstein afirma que *“la ideología del Estado constitucional democrático exige que la competencia para la reforma constitucional no sea el monopolio de un único detentador del poder, sino que debe estar lo más distribuida que sea posible”*⁵⁰. De tal manera que en realidad estas opciones de participación no son tantas, reduciéndose fundamentalmente a las siguientes⁵¹:

A.- Una primera posibilidad es si el órgano encargado de hacer las reformas se integra por uno o varios de los poderes constituidos, o bien se crea una asamblea reformadora *ad hoc*, como hace el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos de América.

B.- Una segunda es si se apela o no a la voluntad del pueblo, ya sea a través de la iniciativa popular o a través del referéndum.

⁴⁹ Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Editorial Fontamara, México, 2003.

⁵⁰ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, citado por Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Editorial Porrúa, México, 2004.

⁵¹ Carbonell, Miguel, op. cit., Editorial Porrúa, México, 2004.

C.- Una variante de la primera opción es, por ejemplo, si se permite la participación del Poder Ejecutivo y, en su caso, si esta participación debe darse solamente en el momento de la iniciativa o bien de alguna otra manera.

Otro punto que debe precisarse se refiere a si se trata de un procedimiento único o doble, es decir, tratándose de un procedimiento único de reforma, igual para la modificación de cualquier precepto constitucional o, por el contrario, se hace una diferencia de procedimientos según se trate de reformar una u otra parte del texto constitucional, como pudieran ser la dogmática o la orgánica. Detrás de la respuesta que se dé se encuentra la idea de la fundamentalidad de los preceptos constitucionales, en otras palabras, si se acepta que dentro del propio texto constitucional existen preceptos que necesitan una protección especial, preceptos como los derechos fundamentales o la forma de Estado y de Gobierno.

Una de las características que define y distingue a una Constitución de otro ordenamiento es precisamente su especial régimen jurídico, nos referimos a que existe un procedimiento de reforma distinto al procedimiento legislativo ordinario para la modificación del texto constitucional. De lo anterior podemos diferenciar el tipo de Constitución que se trata, atendiendo la naturaleza del procedimiento de reforma, es decir, al grado de facilidad o dificultad para lograr las modificaciones necesarias al texto constitucional; existen entonces conforme a lo antes señalado constituciones flexibles y constituciones rígidas. Las primeras se caracterizan porque su procedimiento de reforma se realiza a través de un mecanismo legislativo ordinario, de tal manera que la Constitución y las demás leyes se encuentran sobre un mismo plano. Por su parte, las constituciones rígidas, en términos generales, prevén un sistema de reforma más gravoso que el procedimiento legislativo ordinario, derivándose así su posición suprema respecto de las demás fuentes del derecho al encontrarse en un nivel diferente y que constituye una condición de validez para las demás normas.

Respecto de la anterior clasificación, actualmente puede considerarse, que existen ciertos grados de rigidez, por no hablar de flexibilidad. Luego entonces,

la importancia que reviste el grado de dificultad para lograr una modificación es insoslayable, ya que si el procedimiento de reforma es demasiado gravoso, se presentaría la siguiente alternativa: o que se evite apelar a la reforma de tal modo que los preceptos que la necesiten sencillamente queden en letra muerta, o que la vía para adaptar la Constitución a las nuevas necesidades no sea la de la reforma, sino la de otros procedimientos inconstitucionales y subrepticios, con los que se vería lesionada la normatividad constitucional.

Siguiendo la clasificación de Pedro de Vega⁵², los límites a la reforma constitucional pueden dividirse en tres grupos: a) límites heterónomos y autónomos; b) límites explícitos e implícitos; y, c) límites absolutos y relativos. Son heterónomos aquellos límites que vienen impuestos por fuentes distintas al propio texto constitucional, y son autónomos, aquellos límites que vienen impuestos por el mismo texto constitucional. Los límites explícitos, también llamados cláusulas de intangibilidad, son los que aparecen formulados expresamente en el texto constitucional y que a su vez pueden ser de dos tipos: 1) materiales y 2) temporales. Los primeros hacen referencia a una materia concreta, en cambio los segundos consisten en una prohibición de reformar durante cierto periodo de tiempo. Los límites implícitos son los que pueden deducirse indirectamente de la Constitución - planteando dos cuestiones destacadas, por ejemplo, reformas a las normas que regulan la reforma constitucional y la revisión total de la Constitución -. La naturaleza de los límites absolutos y relativos atiende a la posibilidad o imposibilidad jurídica de que tanto los límites implícitos como los explícitos puedan ser superados, es decir puedan ser modificados por procedimientos especiales.

La adecuación constitucional a la cambiante realidad puede realizarse principalmente a través de dos métodos: la interpretación judicial y la reforma al texto constitucional. En cada país se presentan estos dos métodos, sólo que con el contexto constitucional general prevalece uno de ellos. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos de América ha sido el de la interpretación judicial mientras que en México el de la reforma.

⁵² Vega, Pedro de, "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente", citado por Carbonell, Miguel. op. cit., editorial Porrúa, México 2004

De acuerdo a la opinión doctrinal de arraigada tradición en México, la Constitución Mexicana es de carácter rígido pues existen un órgano y un procedimiento especiales para la reforma de un precepto constitucional. El artículo 135 constitucional en su actual configuración⁵³ tiene un antecedente en el sistema norteamericano, y fue introducido por vez primera al orden constitucional mexicano en la Carta Fundamental de 1857. El procedimiento de reforma que se estableció en aquella norma previó dos procedimientos distintos, uno que puede considerarse *supergravado* y que sirve solamente para modificar el capítulo territorial de la Constitución; y otro, formalmente agravado pero que en la práctica es absolutamente flexible, que se utiliza para cambiar las demás partes del texto constitucional; el primero se encuentra regulado en el artículo 73 fracción III, y el segundo, en el artículo 135, ambos de la Constitución Federal.

Respecto del primer procedimiento, el artículo 73, fracción III, dispone que el Congreso de la Unión tiene la facultad de admitir nuevos estados a la Federación, dado que el listado de las entidades federativas que conforman la unión federal se encuentra en el artículo 43, el Congreso ejerce una facultad de reforma a la Constitución, pero que debe colmar siete requisitos⁵⁴ establecidos en el mismo artículo 73 para que pueda llevarse a cabo tal modificación.

⁵³ En su título octavo, artículo 135 se establece: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

⁵⁴ Estos siete requisitos se enuncian en la fracción tercera del Artículo 73 constitucional: 1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos. 2o. Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política. 3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva. 4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido. 5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras. 6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate. 7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la

Por su parte, en el artículo 135 constitucional, dentro del título octavo “*de las Reformas a la Constitución*”, se fija la regla general para las reformas constitucionales. Se crea un órgano especial que parte de la doctrina ha denominado como el “*poder revisor de la Constitución*”, que se integra por el órgano legislativo federal y los órganos legislativos locales, el cual constituye una entelequia que se encuentra situada entre el poder constituyente y los poderes constituidos. Se ubica por debajo del poder constituyente, pero tiene jerarquía superior a los constituidos, a los cuales puede alterar; para algunos doctrinarios es por ello que el Presidente de la República no puede vetar la obra del poder revisor, por ser un órgano de mayor jerarquía que él⁵⁵.

En nuestra opinión estas teorías que “descuartizan” el poder carecen de validez. En efecto, como se vio el poder público deviene y se instaura en beneficio de la soberanía nacional, en virtud del pacto social su naturaleza es integral, y se divide en funciones para evitar su concentración y abusivo ejercicio en perjuicio de las personas. Así entonces, nos parece un despropósito ponerle adjetivos derivados de la forma de su ejercicio a la función legislativa. Diferenciar entre poderes constituyentes, intermedios o constituidos, equivale a distinguir entre normas originarias - las que no se han modificado -, reformadas o mixtas, lo que no tiene sentido atendiendo a que obligan de igual forma. Además, el hecho de que no se contemple el veto presidencial tratándose de reformas constitucionales tiene que ver con el hecho de que para dichos cambios se exige una mayoría calificada, de ahí que para revertir el veto a una reforma legal baste con alcanzar la misma mayoría de dos

fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

⁵⁵ Para Jorge Carpizo, en materia de reforma constitucional, el presidente no posee facultad de veto porque, a) el artículo 72 de la Constitución solo se refiere a las leyes o decretos de carácter federal, es decir, aquéllos en que interviene el Congreso de la Unión; b) las reformas constitucionales son obra del poder revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al congreso ya que se encuentra ubicado entre el poder constituyente y los poderes constituidos..., y no puede el presidente vetar la resolución de un órgano superior. Ver Carpizo, Jorge. “Veto presidencial” en Carbonell, Miguel, (coord.) *Diccionario de Derecho constitucional*. 2ª edición. Porrúa- UNAM, México, 2005. p. 592

terceras partes. En otras palabras, es una cuestión que tiene que ver con mayorías y no con teorías.

Desde el punto de vista formal, el procedimiento es más difícil que el que se sigue para la alteración de una norma ordinaria, en principio se exige un *quórum de votación superior*, a saber: *el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, debe acordar las reformas o adiciones, y que éstas deberán luego ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. De tal forma que el congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.* En cambio en el procedimiento ordinario la regla general del quórum es la mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno.

De acuerdo con el artículo 135, en relación con el 71 y 122 constitucionales, el mecanismo es el siguiente:

1. El presidente de la República, los diputados, los senadores o las legislaturas locales de los estados, podrán presentar iniciativas de leyes ante el Congreso. Cabe señalar que al Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede promover iniciativas de ley solamente en materias relativas al Distrito Federal.
2. Para que las Cámaras puedan conocer de la iniciativa de reforma es necesario, en cada una de ellas, un *quórum* de reunión de más de la mitad del número total de sus miembros presentes, por lo que en el supuesto de que asistieran todos, lo que jamás ocurre, operaría de la siguiente forma: 251 diputados y 65 senadores respectivamente.
3. Posteriormente, se realizará la discusión, primero en la cámara que se hubiese presentado la iniciativa, para la cual el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva, integrará un par de listas: una con los nombres de quienes pidan hablar a favor y otra con los nombres de quienes soliciten hacerlo en contra. El autor de la iniciativa o un miembro de la comisión que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner en

consideración del pleno el asunto. El Presidente de la Mesa Directiva, al final de la discusión, inquirirá sobre si se encuentra suficientemente discutido el asunto, y si así e, entonces se procederá a realizar la votación.

4. La votación será nominal, aprobando en lo general y por artículos.

5. Para su aprobación será necesario una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes en ambas cámaras.

6. Aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, esto es, cuando menos 16.

7. El Congreso o en sus recesos o la Comisión Permanente harán el cómputo de las Legislaturas Locales y la declaración de haber sido aprobada la reforma constitucional.

Independientemente de la rigidez “formal” para su reforma, lo cierto es que la carta Magna de 1917 ha sufrido cientos de modificaciones - aproximadamente 500 - desde la primera que tuvo lugar en el año de 1929, con lo que en realidad se demuestra que es más bien flexible. Es una constatación histórica que en México reformar la Constitución no ha sido complicado, máxime cuando desde 1929 hasta hace apenas unos años el Presidente de la República controlaba la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y la de casi todos los órganos parlamentarios estatales.

3. Procedimientos financieros.

Hemos decidido enumerar los procedimientos financieros en un sólo apartado por considerarlos como instrumentos de control financiero también llamado económico, y así denominados debido a que inciden directamente en lo que comúnmente conocemos como “poder de la bolsa”, es decir , lo que se gasta y cómo se gasta. Las facultades financieras de los parlamentos, como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, es una de sus más tradicionales funciones, vale recordar que fue precisamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias.

3.1. Ley de Ingresos de la Federación

Como ya se apuntó anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para legislar en temas financieros, tales como la Ley de Ingresos de la Federación - LIF -, el Presupuesto de Egresos de la Federación - PEF - y la revisión de la Cuenta Pública.

Dado que las diferentes fases del procedimiento recaen en dos poderes distintos: el Ejecutivo y el Legislativo, el procedimiento legislativo en materia de LIF, PEF y la Cuenta Pública es complejo, dicha característica demanda una definición clara en el calendario y en las funciones que el texto constitucional asigna a cada uno de los poderes.⁵⁶

Por un lado, la Ley de Ingresos de la Federación encuentra su fundamento en dos artículos de nuestra Constitución, el artículo 31 que establece la obligación de todos los mexicanos de contribuir para cubrir el gasto público de manera

⁵⁶ Ver. Reyes Tépac, Marcial, “El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación”, disponible en Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://www.bibliojuridica.org/libros/>

proporcional y equitativa. De igual manera, el artículo 73 fracción VII, atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer las contribuciones para cubrir el presupuesto. Entre algunas características de esta ley podemos mencionar las siguientes: 1) anualidad: tiene vigencia durante un año fiscal que corresponde al año calendario; 2) precisión: en virtud de que cualquier impuesto y recaudación que no esté claramente establecida en dicha ley no podrá ser recaudado; 3) previsibilidad: ya que establece las cantidades estimadas que por cada concepto habrá de obtener la hacienda pública; y, 4) especialidad: en razón de que dicha ley contiene un catálogo de rubros por obtener en el año de su vigencia.

Ya ha quedado apuntado que corresponde al Ejecutivo Federal presentar anualmente a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación cuya aprobación, en este último caso, es facultad exclusiva de dicha cámara.

Si bien la iniciativa de dicha ley debe presentarse en la Cámara de Diputados, la discusión y aprobación de la misma es facultad del Congreso de la Unión, esto es implica la participación sucesiva de ambas cámaras.

El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF comprende las siguientes fases: 1. La presentación de la iniciativa de la LIF y el proyecto de PEF. 2. El examen, discusión, modificación y aprobación de la iniciativa y el proyecto. 3. La sanción, promulgación y publicación de la ley o decreto⁵⁷.

El procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF está regulado en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal y en el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El artículo 74, fracción IV, de la Ley Fundamental dispone que *“son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

⁵⁷ Idem.

...IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.”

De lo contenido en la norma constitucional citada podemos obtener cuatro características básicas de este procedimiento:

- 1) La facultad de iniciativa de LIF y PEF es exclusiva del titular del Ejecutivo Federal.
- 2) Su inicio formal es el día 8 de septiembre de cada año.
- 3) La cámara de origen es la de Diputados⁵⁸.
- 4) La fecha máxima de aprobación del PEF es el 15 de noviembre.

De acuerdo al artículo 73, fracción VII, es responsabilidad de ambas Cámaras del Congreso de la Unión la aprobación de la iniciativa de la LIF. A diferencia del PEF que es competencia exclusiva de los Diputados.

⁵⁸ De manera particular el artículo 72, inciso h), de la Constitución Federal, refuerza la tesis en el sentido de que la Cámara de Diputados es la cámara de origen en materia de ingresos.

Un componente importante de la LIF es el financiamiento público - endeudamiento - que tiene que ser aprobado por el Congreso de la Unión, tal como se establece en el artículo 73, fracción VIII, constitucional.

Una primera condición necesariamente debe darse, y es que para la aprobación de la LIF y el PEF se requiere en cada colegio parlamentario de un quórum de más de la mitad del número total de sus miembros presentes, el cual está previsto en el artículo 63 de la Constitución Federal. Para el caso de la Cámara de Diputados, la condición necesaria para aprobar el PEF es que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores.

Una segunda condición está relacionada con la votación. De acuerdo con el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *“todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta”*, a no ser que se exija una mayoría calificada⁵⁹.

Es de notarse que la aprobación de la LIF y del PEF requiere de una mayoría absoluta es decir, esto implica que se necesita que la votación a favor de una determinación cuente con más de la mitad del apoyo de los votantes. Es decir que se requiere la mitad más uno de los miembros presentes al momento de efectuar la votación, siempre y cuando estos miembros presentes reúnan conjuntamente el quórum necesario. En síntesis, para la aprobación de la LIF y del PEF se requiere, primeramente, que exista un quórum de al menos 251 diputados – y en el Senado solamente para la LIF de 65 senadores -. Posteriormente se requiere una mayoría absoluta, entendiéndose esta como la

⁵⁹ Los casos donde se requieren votaciones especiales son: para desvirtuar el veto presidencial a un proyecto de Ley o decreto (art. 72, inciso c, constitucional) para formar un nuevo Estado dentro de los límites existentes (artículo 73 , fracción III), base quinta , constitucional) ; para reformar o adicionar la constitución (artículo 135 constitucional); para designar un gobernador provisional(art. 76, fracción VI,) ; juicio político (art. 110); convocar al Congreso o a cualquiera de sus cámaras a sesiones extraordinarias(art. 78, frac. IV); elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados (art. 17 de la Ley Orgánica del Congreso General) ; para calificar los casos en los que los asuntos son de urgente y obvia resolución (Art. 159 del Reglamento para el Gobierno Interior; para formar comisiones de investigación del funcionamiento de entidades paraestatales (art. 93 constitucional); para ejercer acción de inconstitucionalidad por la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, y en el caso del Senado , también en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano (art. 105 constitucional).

votación a favor del dictamen del cincuenta por ciento más uno de los legisladores presentes al momento de la votación.

Cuando la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibe el también llamado “paquete económico” o “paquete financiero”, turna la iniciativa de la LIF a la Comisión de Hacienda y Crédito Público y el proyecto de PEF a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para su respectivo examen, discusión, modificación y emisión de un primer dictamen con proyecto de decreto de LIF y de PEF, respectivamente.

Después de que dichas comisiones aprueban sus respectivos dictámenes, éstos se presentan ante el Pleno de la Cámara de Diputados para su lectura, discusión y votación en lo general y en lo particular.

Si el Pleno de la Cámara de Diputados aprueba el dictamen con proyecto de decreto de LIF en los términos en que lo recibió de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, entonces se turna al Senado de la República la correspondiente Minuta para su discusión y aprobación. Por su parte, si el Senado de la República aprueba la Minuta sin cambios a lo que le remitió la Cámara de Diputados, entonces el proyecto pasa al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Pero si el Senado de la República hace observaciones a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, entonces se aplica lo que dispone el artículo 72, inciso e, de la Constitución Federal⁶⁰. Con ello daría inicio un proceso de

⁶⁰ Artículo 72. E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o

revisión en las dos cámaras - comúnmente denominado “rebote legislativo” - de los artículos desechados, modificados o adicionados por el Senado de la República, hasta que ambos órganos parlamentarios coincidan en sus contenidos. En el caso de la LIF es una obligación su aprobación anual, por lo que las diferencias intercamerales deben ser resueltas. Finalmente, nada impide al Ejecutivo hacer observaciones a este proyecto de ley, lo que lo ubicaría en el trámite de veto contemplado en el artículo 72 constitucional y al que ya nos hemos referido ampliamente en este trabajo.

En términos generales, los supuestos que se aplican sobre este procedimiento son los siguientes: el proyecto de LIF se discutirá primero en la Cámara de Diputados y después en la Cámara de Senadores; aprobado el proyecto de LIF en la Cámara de Diputados, pasará para su discusión a la Cámara de Senadores; si esta lo aprueba, se remite al Ejecutivo, quien si no tiene observaciones que hacerle lo publicará.

El Ejecutivo Federal tiene hasta 10 días útiles - hábiles en periodo ordinario - para hacer observaciones al proyecto. En su caso, las observaciones que el Ejecutivo Federal le haga al proyecto de LIF serán remitidas a la Cámara de Diputados. El Congreso de la Unión puede superar el veto con una mayoría calificada de dos terceras partes.

En otro supuesto, si es el Senado quien desecha en parte, modifica o hace adiciones al proyecto de LIF, la discusión en la Cámara de Diputados será únicamente sobre lo desechado, modificado o adicionado. Y si la Cámara de Diputados aprueba por mayoría absoluta la parte modificada, desechada o adicionada del proyecto, entonces pasa al Ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación.

Esto sería si el Pleno no hiciera modificación alguna al dictamen aprobado por la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en la práctica parlamentaria mexicana jamás sucede así. Generalmente ocurre que

decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

los grupos parlamentarios o los diputados proponen modificaciones al proyecto presentado por la Comisión competente. De tal manera que el Pleno de la Cámara de Diputados primero discute, vota y aprueba el proyecto en lo general y posteriormente en lo particular, donde en los últimos años siempre se discute.

Ahora bien, es muy importante reconocer que en la práctica la aprobación de la LIF está intrínsecamente condicionada a la previa aprobación de la llamada “miscelánea fiscal”, o sea, el paquete de reformas a las normas fiscales, particularmente impositivas, que habrá de regir para el correspondiente ejercicio fiscal. Así, el Ejecutivo remite antes o bien con el paquete financiero su propuesta de miscelánea fiscal, que ya es comúnmente conocida como “reforma fiscal”, y del destino de dichos cambios tributarios depende en buena medida lo contenido en la LIF, que no es sino el documento en el que se expresan las contribuciones que habrán de aplicarse en el ejercicio y su estimado de recaudación.

En cuanto a su elaboración, es medianamente claro que por razones de orden técnico es el Ejecutivo quien prepara la iniciativa - LIF - y proyecto - PEF - correspondientes, el cuales debe hacer llegar al Congreso de la Unión, en específico a la Cámara de Diputados, a más tardar el día 8 de septiembre de cada año. La aprobación de la Ley de Ingresos corresponde a las dos cámaras; sin embargo, se debe discutir primero en la Cámara de Diputados. En cuanto al Presupuesto de Egresos, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados examinarlo, discutirlo y aprobarlo. No obstante, no procede la aprobación del presupuesto si no se han autorizado las contribuciones que van a cubrirlo, esto es, si no se ha aprobado la Ley de Ingresos.

Y esta fórmula legal que determina el cómo, cuándo y quiénes deben elaborar, discutir y aprobar estas normas ya resulta anacrónica. En primer término, no es posible seguir analizando y proyectando en un solo momento, al final del año, la situación financiera del país. Debe hacerse un trabajo permanente de análisis, durante todo el año, que podría estar vinculado a los informes trimestrales que rinde el Ejecutivo. Así, la decisión final obedecería a ese

ejercicio de seguimiento constante del acontecer económico nacional, lo que permitirá la paulatina construcción de los consensos.

Pensamos que esta tarea debe encomendarse a un grupo de trabajo o a una comisión integrada por legisladores, funcionarios y representantes de los sectores social y privado, cuyo trabajo sea el monitorear los avances y también las deficiencias del esquema de recaudación y del presupuesto que se está ejerciendo. Se debe saber, con suficiente anticipación, qué contribuciones no están funcionando, en su caso, porqué se está recaudando menos en términos reales y cuáles de las figuras tributarias no han dado el resultado económico esperado. Asimismo, se debe dar seguimiento a la aplicación de los dineros públicos para determinar si se han cumplido las metas y objetivos de los programas específicos en los que se aplicaron.

Por otro lado, si bien es cierto que los tiempos que actualmente se contemplan para la presentación y consecuente aprobación del paquete financiero son mucho mejores que los que se aplicaron hasta hace algunos años, también lo es que el hecho de simplemente incrementar dicho lapso ha ayudado pero solo un poco. Esa no ha sido una solución de fondo. Hay que establecer un procedimiento para la elaboración concurrente de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Está bien que sea el Congreso quien finalmente las apruebe, para ello representa a la voluntad general y al pacto federal, pero debe existir una corresponsabilidad de los dos poderes a efecto de su elaboración, ya que mientras siga siendo una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo siempre va a haber tropiezos en el Legislativo.

Para lograr esa concurrencia, la elaboración y aprobación de estas normatividades deben contemplarse como una sola operación política. Ya no se debe distinguir una acción de la otra. Solamente así se podrá llevar a los partidos políticos a abandonar posiciones de aparente y transitoria ventaja popular, para asumir su responsabilidad con el desarrollo del país que, evidentemente, en determinados tiempos demanda la revisión, cambios e incrementos de los impuestos. Y así también se va a obligar al Ejecutivo a abandonar posiciones obstinadas y maniqueas en materia fiscal.

Es una penosa realidad que la falta de acuerdos en el tema tributario nos ha costado mucho a los mexicanos. Por la falta de consensos las ya tradicionales reformas fiscales anuales terminan siendo verdaderos ornitorrincos tributarios, sin pies ni cabeza, que arrojan saldos negativos. Por un lado, la recaudación ha sido muy inferior a lo esperado y, por otro lado, la falta de consistencia de las leyes fiscales que se aprobaron al vapor ha provocado que la autoridad hacendaria pierda casi el 65% de los juicios, lo que se traduce en miles de millones de pesos en créditos incobrables.

Las graves consecuencias que tendría un manejo ineficiente e irresponsable de la situación financiera del país exigen capacidad y consenso.

3.2. Presupuesto de Egresos de la Federación.

El análisis, discusión y aprobación del presupuesto es una de las tareas fundamentales de cualquier parlamento, único órgano democrático con potestad para fijar impuestos y decidir el destino de los recursos públicos. En sentido amplio, el presupuesto es el instrumento en el que se determina para un periodo anual el destino de tales recursos.

Así tenemos que el Estado, para cumplir con sus objetivos, realiza ciertos gastos, los cuales lleva a cabo con la autorización del poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, a la que corresponde de manera exclusiva, la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación - en adelante PEF -.

El PEF es el documento que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas; pero también es un instrumento que orienta la actividad económica del país. Se trata de un instrumento no solamente de carácter jurídico, sino además contable y de política económica, que contiene el plan económico de la hacienda pública para el ejercicio fiscal que comienza en el mes de enero y concluye con el año calendario⁶¹.

En virtud de que el presupuesto de Egresos es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, su uso debe ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país, por tal razón la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos.

En algunos países europeos cuando se habla de Presupuesto se refieren tanto a los ingresos como a los egresos. En México cuando hablamos de presupuesto no estamos refiriendo únicamente a los egresos, ya que los

⁶¹ Michel Padilla, Roberto, "El presupuesto de egresos para el año 2001", *El nuevo poder del Congreso en México*, p. 142

ingresos se contemplan en la LIF. El presupuesto de egresos es el acto legislativo que permite a la Administración Pública Federal administrar y aplicar los recursos monetarios del Estado durante un año fiscal⁶².

La participación del poder Legislativo en la propuesta y análisis de cuestiones relacionadas con las finanzas públicas se ha incrementado sustancialmente. Sin duda y a diferencia de lo que había venido ocurriendo históricamente, el parlamento mexicano ha venido ganando terreno al Ejecutivo en estos rubros. Baste ver que en la pasada legislatura - la LIX - una cuarta parte del total de iniciativas presentadas por los propios legisladores estuvo relacionada con asuntos de esta naturaleza.

Y es que la tendencia hacia la ampliación del poder Legislativo en la discusión presupuestal se recogió en las nuevas disposiciones de la LOCG, mismas que se relacionan con el hecho de que las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, todas, deben realizar el estudio a la propuesta de PEF del Ejecutivo en los rubros que les compete, y presentar las conclusiones de su análisis sobre el estado que guarda cada uno de ellos, emitiendo opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con el objeto de hacer aportaciones a dicha comisión sobre aspectos presupuestales específicos.

Respecto a la aprobación del PEF, el artículo 74, fracción IV, de la Norma Suprema establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados *“aprobar anualmente el presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo”*. El siete de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a este precepto constitucional que abrirá la posibilidad de que el Congreso autorice, en el ámbito federal, recursos para proyectos de infraestructura que vayan más allá de un ejercicio fiscal.

⁶² La propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, lo define de la siguiente manera.: El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar durante el periodo de un año a partir del primero de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que el propio presupuesto señalen.

Con el principio de plurianualidad, que se establece en esta reforma, se dará certeza a la inversión pública, pues el Gobierno Federal podrá contar con los compromisos de gasto garantizados a lo largo de la vida o de la inversión de las obras públicas que requiere el país.⁶³

La ruta para aprobar el proyecto de decreto del PEF es más sencilla que la propia de la LIF, porque esta tarea es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Así, si el Pleno de la cámara baja aprueba el proyecto de decreto del PEF en los términos en que lo turnó la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, que es la comisión ordinaria competente para el estudio y dictamen de este instrumento financiero, entonces el dictamen se remite al Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el DOF⁶⁴. Sin embargo, casi siempre ocurre que los grupos parlamentarios o los diputados proponen modificaciones al proyecto de decreto presentado por esta comisión, de tal manera que el pleno de la Cámara de Diputados primero discute, vota y aprueba el proyecto de decreto en lo general para posteriormente hacer lo propio respecto de los artículos reservados.

Una vez aprobado el proyecto de decreto del PEF, se turna al Presidente de la República. De acuerdo con un criterio de la Suprema Corte de Justicia de la

⁶³ En seguida se transcribe parte del decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008: "**Artículo 74.**

I. a III.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, **podrá** autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos."

⁶⁴ Para el doctor Miguel Covián Andrade, el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados no puede ser vetado por el Presidente sencillamente porque este lo propone, pues "si tuviera (el Presidente) la facultad de vetar lo que aprueba la cámara de diputados, y ésta no pudiera superar el veto por mayoría calificada de dos terceras partes, entonces sería preferible que el Presidente tuviera la atribución de determinar por sí mismo el Presupuesto de Egresos. Esto significa que en este caso, el Presidente propone y la Cámara de Diputados dispone, razón suficiente para entender que el Presupuesto de Egresos no puede ser vetado porque se trata de una atribución de la Cámara de Diputados, la cual no puede ser contradicha por el Presidente, porque en determinadas circunstancias, la decisión terminaría siendo de él". Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. A.C., México, p. 192.

Nación, el titular del Ejecutivo tiene facultades constitucionales para hacer observaciones al decreto del PEF. En lo personal coincidimos con Miguel Covián en el sentido de que se trata de un criterio equivocado que en nada contribuye al sano desarrollo republicano de nuestro país.

De acuerdo con el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el procedimiento legislativo en materia de LIF y PEF inicia formalmente el 8 de septiembre, justamente cuando el Ejecutivo Federal envía el paquete económico al Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados⁶⁵. En la práctica la elaboración de los instrumentos que integran el paquete económico inicia mucho antes en las oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

A diferencia de lo que ocurre con el resto de las reformas legales, en el ordenamiento citado arriba se establece que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación deberán publicarse en el Diario Oficial también de la Federación a más tardar 20 días naturales después de ser aprobados, así que si deben ser aprobados a más tardar el 15 de noviembre, se estarían publicando la primera semana de diciembre.

La reconducción presupuestaria es una figura que aplicaría en el supuesto de que la Cámara de Diputados no aprobara el PEF en tiempo y/o forma. El artículo 126 constitucional establece: *"no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior"*. Y la excepción a este artículo se encuentra en el diverso 75 que señala que la Cámara de Diputados *"al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido la ley; en el caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha*

⁶⁵ El paquete económico que el Ejecutivo envía al Congreso de la Unión se integra con: 1. Los criterios generales de política económica; 2. La miscelánea fiscal (conformada con las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos) 3. La iniciativa de LIF 4. El proyecto de PEF.

remuneración, se entenderá por señalada, la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”.

Por ello, haciendo la lectura conjunta e interpretación hermenéutica de ambos preceptos constitucionales, encontramos que si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF, el Ejecutivo no tendría la autorización de este órgano para ejecutar el presupuesto, porque no podría hacer ningún pago, con excepción de aquellos relacionados con los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado. Esta conclusión coincide con la expresada por María de la Luz Mijangos Borja en el sentido de que *“la clásica obra de Sergio Francisco de la Garza insiste en que la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos en el derecho mexicano, es la de un acto legislativo en su aspecto formal y la de un acto administrativo en su aspecto material, sin que exista mayor elaboración teórica al respecto. No obstante, cuando analiza los principios presupuestarios, establece que la falta de aprobación del presupuesto por la Cámara de Diputados en México traería consigo que el Ejecutivo no pudiera realizar ningún desembolso salvo el que quedase amparado por el artículo 75 constitucional, sin el riesgo en este caso de incurrir en responsabilidad”*⁶⁶.

Independientemente de las posiciones, esta situación, a decir de Juan Pablo Guerrero Amparán y Mariana López Ortega, *“se describe como preocupante por lo cual especialistas han señalado la conveniencia de que se establezca alguna norma o legislación que prevea alguna salida alternativa en el caso de que llegara al último día del año y no se hubiese aprobado el presupuesto”*⁶⁷.

Por ello, consideramos que para minimizar el riesgo de una posible parálisis del Gobierno Federal provocada por una eventual falta de aprobación en tiempo y/o forma del PEF, es conveniente incluir la figura de la reconducción presupuestaria a nivel constitucional.

⁶⁶ Mijangos Borja, María de la Luz, “Comentarios al artículo 126 constitucional”, en: *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1998. T. I, pp. 1324-1325.

⁶⁷ Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana, *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002. p. 36.

Por lo pronto, coincidimos con los mencionados autores⁶⁸, y estimamos que si la LIF no se aprobara y entrara en vigor a más tardar primer día del ejercicio fiscal correspondiente - no se debe perder de vista que los plazos constitucionales al efecto no dejan de ser normas imperfectas que carecen de sanción - se considerará prorrogada automáticamente la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley. Y respecto del PEF operaría la reconducción.

⁶⁸ Op. cit. p. 126.

3.3. Cuenta Pública.

Este rubro sin duda corresponde a la axiología y teleología del Estado democrático contemporáneo en el sentido de que coadyuva a transparentar el ejercicio del poder público y las actividades de los gobernantes en un aspecto esencial pero delicado: el manejo de los recursos públicos. Uno de los actos de gobierno más importantes es la administración de la hacienda pública, respecto de la cual los gobernados - en última instancia contribuyentes que aportan parte de su riqueza en beneficio de la *cosa pública* - tienen el pleno derecho de asegurarse que los dineros que se recaudan legalmente son invertidos adecuadamente. No debemos perder de vista que fue precisamente un problema con el uso de los recursos el que generó la revolución *cromwelliana* que ubicó al parlamento dentro de la esfera de gobierno, creando así las monarquías parlamentarias.

Los servidores públicos administran los recursos públicos, cuya naturaleza exige se informe periódicamente sobre su destino y se acredite su adecuado uso. Asimismo, dicha tarea les comporta en lo personal una importante responsabilidad cuyo incumplimiento puede acarrear responsabilidades administrativas y hasta penales. Para regular este entramado, la Constitución y las leyes disponen un vasto y complejo aparato de controles, supervisiones y responsabilidades que tiene como base los informes internos que en cada ente se rinden y, en la cúspide, la Cuenta Pública que el Presidente de la República debe presentar a la Cámara de Diputados para su revisión.

Los órganos internos de las cámaras que actúan en materia hacendaria son: las comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación - en la esfera de la Cámara de Diputados -. En otros países como es el caso de España el equivalente a la Auditoría Superior de la Federación es un organismo autónomo conocido como Tribunal de Cuentas⁶⁹.

⁶⁹ Para mayor abundar en torno al tema, consúltese, Vega Velázquez, Pedro de, "La configuración constitucional del Tribunal de Cuentas en España", en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional*, México, núm. 1, julio - diciembre de 1999, pp. 215 – 240. Citado por Mora-Donatto, Cecilia. "Instrumentos constitucionales para

Se trata en todos los casos de órganos técnico-contables encargados de constatar que el gasto haya sido correcto, esto es, que comprueben si el Gobierno se ha ajustado a los lineamientos establecidos en los diversos instrumentos económicos u normas aplicables y, en su caso, determinar las responsabilidades que resulten cuando se ha incurrido en inexactitudes, gastos injustificados o abusos y excesos.

El texto de la fracción VIII del artículo 2 de la Ley de Fiscalización de la Federación⁷⁰ es contundente al definir la institución de la Cuenta Pública. En este sentido, Cecilia Mora-Donatto apunta que se trata del “*informe contable de las partidas ejercidas en un año fiscal, a través de los planes y programas de gobierno de acuerdo con el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados*”⁷¹.

En efecto, se trata de un documento en el que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales “*rinden cuentas*” por conducto del titular del Ejecutivo de manera consolidada a la Cámara de Diputados sobre la gestión financiera del Gobierno, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal correspondiente se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, y de conformidad a los criterios y con base en los programas aprobados⁷². El documento es una forma atípica de iniciativa legislativa que deriva en un decreto aprobatorio o reprobatorio que de ella emite la Cámara de Diputados y de la cual pueden, incluso, derivar consecuencias penales, administrativas y políticas para los

el control parlamentario” en *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional*. Número 4, enero – junio, 2001. pp. 85 – 111.

⁷⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

⁷¹ Mora Donatto, Cecilia, “Cuenta Pública” en *Manual de Técnica Legislativa*, Nava Gomar, Salvador, (coordinador). Tomo I. Coedición con LV Legislatura, Estado de México; Konrad-Adenauer-Stiftung; Universidad Anáhuac del Sur; D&P Consultores S.C.; The State University of New York; United States Agency for International Development, USAID, México, 2003. pp. 303 y 304.

⁷² Berlín Valenzuela, Francisco, (Coord.); *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Volumen I, Tomo I, Serie II de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*; Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Legislativas, México D.F., 1997.

autores, para los titulares de las dependencias informantes y para quienes intervinieron, directa o indirectamente, en el manejo de los fondos públicos.

La revisión de la cuenta pública tiene como objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y si se ha dado cumplimiento a los objetivos contenidos en los programas de gobierno. La facultad de control que ejerce el parlamento mediante la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal se ejecuta a través de un órgano técnico y especializado que es la Auditoría Superior de la Federación.

Respecto a la cuenta pública⁷³, se constituye por una pléyade de estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos. También por toda la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos ambos de la Federación. Asimismo, por las operaciones y cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos así como el resultado de las operaciones.

Dada su complejidad es indispensable que el trabajo de análisis lo desarrolle un órgano técnico como lo es el ente superior de fiscalización federal - la Auditoría Superior de la Federación -.

De manera analítica, la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública tienen por objeto determinar:

- Si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados.

⁷³ Para Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*. Oxford University Press, México, 1998. p. 649: "Es un informe que el presidente de la república rinde en forma periódica a la cámara de diputados, en el que, con base en el presupuesto aprobado, se hace una relación detallada de los ingresos y egresos de un año fiscal, se acompañan los documentos para acreditar ambos extremos y se solicita a ese órgano colegiado que lo turne a la Entidad de fiscalización superior de la federación, para que haga el examen respectivo y, en su momento lo apruebe o lo repruebe. La cuenta anual deberá presentarse de acuerdo con los principios de contabilidad aplicables, por escrito y debidamente firmada por quienes en lo legal son responsables de esta."

- Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos se ajustan o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas.
- La eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en indicadores aprobados en el presupuesto.
- Si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.
- El resultado de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.
- Si en la gestión financiera se cumplió con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás recursos materiales.
- Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales, y si los actos, contratos convenios, concesiones, que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su hacienda pública o bien al patrimonio de los entes públicos federales.
- Las responsabilidades a que haya lugar.
- La imposición de sanciones resarcitorias.

En términos de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Federal, el responsable de la elaboración y presentación de la Cuenta Pública ante la Cámara de Diputados es el Presidente de la República. Esta obligación se realiza por conducto del Secretario de Hacienda y Crédito Público. La cuenta incluye a toda la administración pública federal, mientras que la rama judicial deberá hacer llegar a la citada secretaría los informes y comprobantes correspondientes⁷⁴.

⁷⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, Oxford University Press, México, 1998.

El hecho de que la Cuenta Pública no se presente oportunamente o en la forma debida no implica responsabilidad para el Presidente de la República pero sí para el Secretario de Hacienda y Crédito Público - en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria -. Se trata de una norma imperfecta a medias, ya que no contempla sanción para el obligado constitucional pero sí para el “obligado solidario” por mandato legal.

Como resultado de las reformas constitucionales en materia de gasto y fiscalización de mayo de 2008, se redujeron los plazos de presentación y rendición de informes de los estados contables de las entidades públicas fiscalizadas. Así las cosas la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de abril del año siguiente, según el texto reformado del artículo 74 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁷⁵ y ya no

⁷⁵ A continuación transcribimos parte del decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo d 2008. “ **Artículo 74.**

I. a III.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, **podrá** autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

.....
.....
.....

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

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

V.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los

dentro de los diez primeros días del mes de junio del año de que se trate. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la misma cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar sobre las razones que motiven dicha petición. En ningún caso la prórroga excederá de 30 días naturales.

Antes de la entrada en vigor de las reformas constitucionales al artículo 74 constitucional publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, el artículo 74 constitucional señalaba en su fracción IV que la Cuenta Pública debía presentarse a la Cámara de Diputados en los diez primeros días del mes de junio de cada año. Dado que el primer periodo de sesiones del Congreso de la Unión debe iniciar el primero de septiembre y concluir el quince de diciembre, mientras que el segundo el primero de febrero y se prolonga hasta el treinta de abril, resultaba materialmente imposible cumplir con lo que manda la Constitución, toda vez que la Cuenta Pública no podía presentarse a la Cámara de Diputados por no hallarse reunida durante los diez primeros días de junio, a menos que se le convocara a periodo extraordinario para esos

ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de **septiembre** del año siguiente al de su presentación, con base **en el análisis de su contenido y** en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. a VIII.

efectos. Y tampoco debía recibirla la Comisión Permanente porque existe mandamiento expreso para que se reciba en la Cámara de Diputados.

En la práctica la Cuenta Pública se presentaba ante la Comisión Permanente - como se dispone en el artículo 8 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación⁷⁶-. Y la Permanente la turna a la Cámara de Diputados. Es una solución que dejaba un mal sabor de boca dada la posibilidad de estarse violando el mandato constitucional.

En nuestra opinión se trataba de una norma “desfasada” de la práctica parlamentaria, situación que vino a ajustarse a los tiempos congresionales gracias a las recientes reformas constitucionales.

Sobre este particular resulta muy conveniente recordar que en el texto original de la Constitución de 1917 se dispuso que la Cuenta Pública del año anterior debía presentarse a más tardar a los diez días de haberse realizado la apertura del periodo ordinario de sesiones. Es una buena fórmula que se podría retomar, ante la ineficacia e ineficiencia en la fiscalización del gasto público todavía imperante, pues es inadmisibles que el resultado de la revisión se haya venido revisando luego de transcurridos más de dos años del ejercicio de los recursos. Dada esta situación, quizás las reformas constitucionales en materia de gasto y fiscalización publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008⁷⁷, constituyan un mecanismo que permita una revisión paulatina

⁷⁶ Dicho precepto señala: “La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada por el Ejecutivo Federal a la Cámara, y en sus recesos, si es el caso, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de cuarenta y cinco días naturales”.

⁷⁷ A continuación se transcribe íntegramente el texto del Decreto de 7 de mayo de 2008. **“DECRETO que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

“EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADAS, ADICIONADAS Y

DEROGADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se **REFORMAN** los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 **Apartado C, Base Primera**, fracción V, incisos c) primer **párrafo** y e) y 134 actuales primer y cuarto párrafos; se **ADICIONAN** los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, **Apartado C, Base Primera**, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se **DEROGA** el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73.

I. a XXVII.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. a XXX.

Artículo 74.

I. a III.

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, **podrá** autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

Quinto párrafo.- (Se deroga)

Sexto párrafo.- (Se deroga)

Séptimo párrafo.- (Se deroga)

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

V.

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de **septiembre** del año siguiente al de su presentación, con base **en el análisis de su contenido** y en las

conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. a VIII.

Artículo 79.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan,

las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de **mayo** y **noviembre** de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III.

IV.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

Artículo 116.

I

II

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

III a VII.

Artículo 122.

A) y B)

C)

BASE PRIMERA.

I a IV.

V.

a) y b)

c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la **entidad de fiscalización del Distrito Federal** de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción **VI** del artículo 74, en lo que sean aplicables.

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d)

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) a o)

BASE SEGUNDA a BASE QUINTA

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en el transitorio tercero siguiente.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión, **así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal**, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo, salvo en el caso de lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV constitucional.

más próxima, lo que ayudaría a que en caso de hallar ilegalidades éstas se detengan de inmediato. Existe el llamado informe de avance de gestión financiera, pero en la práctica no se da una revisión en forma.

Es importante destacar lo dispuesto en el transitorio cuarto, fracción II del Decreto de 7 de mayo de 2008 el cual prevé que “las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2006 y 2007 serán revisadas en los términos de las disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigor de este Decreto”. En términos generales, el procedimiento de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, considerando fundamentalmente lo preceptuado en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación era el siguiente:

I.- A más tardar el 10 de Junio. El Ejecutivo presenta a la Cámara de Diputados - por conducto de la Comisión Permanente - la Cuenta Pública⁷⁸ del año

TERCERO. Las fechas aplicables para la presentación de la Cuenta Pública y el informe del resultado sobre su revisión, entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2008.

CUARTO. Las Cuentas Públicas anteriores a la correspondiente al ejercicio fiscal 2008 se sujetarán a lo siguiente:

I. La Cámara de Diputados, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor de este Decreto, deberá concluir la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005.

II. Las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2006 y 2007 serán revisadas en los términos de las disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigor de este Decreto.

III. La Cámara de Diputados deberá concluir la revisión de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2006 durante el año 2008.

IV. La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008, el informe del resultado el 15 de marzo de 2009 y su revisión deberá concluir en 2009.

México, D.F., a 19 de febrero de 2008.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **Ruth Zavaleta Salgado**, Presidenta.- Sen. **Gabino Cue Monteagudo**, Secretario.- Dip. **Esmeralda Cardenas Sanchez**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a seis de mayo de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo**.- Rúbrica.

⁷⁸ El artículo 8° de la Ley de Fiscalización de la Federación, señala la integración de la Cuenta Pública: a) Los Estados Contables, Financieros, Presupuestarios, Económicos y Programáticos; b) La información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; c) Los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y en su patrimonio neto, incluyendo el origen y

anterior. Para la ampliación del plazo será necesario que medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, misma que no podrá exceder de cuarenta y cinco días naturales.

II.- La Cuenta Pública será turnada a la Auditoría Superior de la Federación para su revisión y fiscalización superior, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la cámara baja.

III.- A más tardar el treinta y uno de agosto del año en que se ejerza el presupuesto respectivo, los Poderes de la Unión y los entes públicos federales deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación el *Informe de Avance de Gestión Financiera*⁷⁹ (IAGF) por el periodo comprendido del primer de enero al treinta de junio del ejercicio fiscal en curso. Dicho informe será consolidado y remitido por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los Poderes de la Unión y los entes públicos federales deben hacer llegar con la debida anticipación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información que dicha dependencia les solicite a efecto de consolidar y presentar el citado informe.

IV.- A más tardar el treinta y uno de enero del año siguiente al de la presentación del IAGF, se notificarán las observaciones que deriven del análisis del mismo, con el propósito de que sus comentarios se integren al *Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública* correspondiente.

Con las citadas reformas constitucionales de mayo de 2008, el texto vigente del artículo 74, fracción VI, párrafo cuarto de la Constitución, la Cámara de Diputados tendrá como fecha límite para concluir la revisión de la Cuenta

aplicación de los recursos, y d) El resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la Deuda Pública Federal.

⁷⁹ Respecto del Informe de Avance de Gestión Financiera, la Auditoría Superior de la Federación únicamente podrá auditar los conceptos reportados en él como procesos concluidos por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

La Auditoría Superior de la Federación podrá realizar observaciones, disponiendo los Poderes de la Unión y los entes públicos federales de cuarenta y cinco días para formular los comentarios que procedan.

Pública el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación; con base en el análisis de su contenido y de las conclusiones técnicas emanadas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la federación a que alude el artículo 79 de constitucional.

Si bien la fiscalización superior en México ha venido fortaleciéndose y ha cobrado mayor importancia, especialmente en estos tiempos de “alternancia política”, en nuestra opinión no deja de ser absurdo que la revisión concluya casi dos años después del ejercicio de los recursos.

Históricamente es constatable que el problema más grave que conlleva la ausencia de un sistema eficaz y oportuno de exigibilidad y rendición de cuentas, se encuentre íntimamente asociado con el preocupante fenómeno de la corrupción. Y es un hecho que la corrupción no distingue ideologías o divisas, en estos nuevos tiempos de pluralidad y alternancia lamentablemente también son comunes los actos de corrupción en todas las latitudes políticas. Seguimos en los mismos niveles de corrupción no obstante el impresionante gasto que se realiza desde el Gobierno para tratar de evitar los excesos y abusos con los dineros públicos. ¿Se trata de una cuestión cultural? Por el bien del país esperemos que no y más bien obedezca a un fenómeno generacional.

Es por esto que la labor de los órganos fiscalizadores es por demás importante, y su correcto funcionamiento depende, en gran medida, de que los mismos cuenten con una elevada dosis de objetividad y autonomía, pues a estas instituciones compete vigilar que los gobiernos no incurran en malversaciones del dinero público⁸⁰.

⁸⁰ Ricardo Gómez y Andrea Merlos, “Detectan irregularidades por 40 mil millones de pesos en cuenta pública de 2006” en *El Universal*. Ciudad de México; miércoles 6 de marzo de 2008: “*El presidente en turno de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, informó que en el último año de la administración durante el sexenio pasado (2000- 2006) podría haber observaciones por alrededor de 40 mil millones de pesos. Dijo lo anterior en entrevista y señaló que las irregularidades surgieron a raíz de las más de 800 auditorías practicadas en 2006. Dicha comisión indicó que el 2006 se perfila como el año con el récord en el impacto económico de la revisión y fiscalización de la cuenta pública. La cifra implica el doble del monto registrado en observaciones del año 2005*”.

Es de suma importancia que el titular y los integrantes de este tipo de órganos cuenten con la aceptación de todos los grupos parlamentarios y no tengan ningún tipo de vínculo con el Gobierno que pretenden fiscalizar; es evidente que, cuando existe una comunidad de intereses entre controlante y controlado, es más difícil cumplir con la de por sí difícil encomienda de la fiscalización superior.

3.4. Deuda pública.

Quizá por su naturaleza contable, más que por juristas el tema de la deuda pública ha sido las más de las veces estudiado por economistas, políticos y otros especialistas. Sin embargo, lo cierto es que la dilucidación acerca de la naturaleza jurídica de la deuda pública es un referente clave para su acertada regulación.

Generalmente los recursos que se obtienen en virtud de los conceptos señalados en la Ley de Ingresos son insuficientes para cubrir los gastos autorizados en el presupuesto o los derivados de contingencias no establecidas; en estos casos se recurre a empréstitos de diferentes clases que provienen de fuentes diversas de financiamiento.

En la actualidad los empréstitos y la partida con la cual se pagan o se hacen abonos son un renglón que no falta en los presupuestos y en las leyes de ingresos. A continuación se hacen una serie de reflexiones jurídicas en torno al tema de la deuda pública y su regulación en el sistema constitucional y legal mexicano.

No obstante que en el México del siglo XIX el problema de la deuda pública no alcanzaba las dimensiones increíbles que actualmente tiene, era un problema tan vigente que ante la expectativa de consolidarnos como una nación independiente, en la Constitución de Apatzingán - 1814 - se previó como facultad del Congreso tomar caudales en préstamo sobre fondos y crédito de la nación⁸¹.

Atendiendo a la definición contenida en el artículo primero de la propia Ley General de Deuda Pública⁸², la “deuda pública” se constituye de las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

⁸¹ Hamdan Amad, Fauzi, “Aspectos jurídicos de la deuda pública. Teoría y práctica”, en *Aspectos de la deuda Externa*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990. pp. 81 y ss.

⁸² Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.

- 1) El Ejecutivo Federal y sus dependencias.
- 2) El Departamento del Distrito Federal.
- 3) Los organismos descentralizados.
- 4) Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- 5) Las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas.
- 6) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Gobierno de la Ciudad de México o las instituciones bancarias y de crédito de las mencionadas en el numeral inmediato anterior.

La ley especifica lo que al efecto debe entenderse por financiamiento como *“la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: 1) La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; 2) La adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; y, 3) Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados o bien de actos jurídicos análogos”*.

El concepto de deuda pública está vinculado al de empréstitos. A decir de María Moliner⁸³ se trata de préstamos realizados por el Estado o una entidad oficial, especialmente representados por títulos negociables o al portador. En virtud de ellos, el Estado se obliga a pagar una comisión, intereses y a devolver la suma recibida en el plazo y en las condiciones pactadas; eventualmente de garantías.

Fauzi Hamdan Amad⁸⁴ propone la siguiente clasificación siguiendo diversos criterios tales como: 1) ámbito de aplicación, será interna o externa; 2) intervención de voluntades aplicables; 3) en relación a si está o no garantizada la deuda pública; 4) atendiendo a su finalidad, no puede ser otra más que la ejecución de obras públicas productivas; y, 5) en cuanto al condicionamiento del destino de los empréstitos.

⁸³ Moliner, María. *Diccionario de uso del Español*, Gredos, Madrid, 1984.

⁸⁴ Hamdan Amad, Fauzi. op. cit. pp. 88 y ss.

Para impedir endeudamientos excesivos, irresponsables e injustificados, la Constitución Federal, estableció - sin éxito como la historia reciente ha acreditado - una serie de principios y requisitos especiales para gestionar la autorización y lograr la contratación de empréstitos, de tal suerte que hace intervenir tanto al Legislativo como al Ejecutivo, confiriendo a cada uno una función específica, diferente e insoslayable.

Por su parte, el Presidente de la República está facultado para gestionar y contratar dichos empréstitos, mientras que el Congreso de la Unión para dar las bases, aprobar y mandar pagar tales préstamos.

Respecto del procedimiento congressional para la contratación de deuda, se optó por establecer uno especial cuya principal característica es que la Cámara de Diputados funge como cámara de origen. Señala Elisur Arteaga Nava⁸⁵ que esto es lógico y natural pues tomando en cuenta que todo endeudamiento repercute en la población, la cual será la que finalmente lo pague con sus impuestos y contribuciones, el sistema constitucional mexicano, siguiendo el modelo estadounidense con clara reminiscencia del inglés, dispone que la iniciativa correspondiente debe ser presentada en la Cámara de Diputados, integrada por los representantes de la nación.

El documento que contiene las bases para la contratación de los empréstitos es una ley expedida por el Congreso de la Unión. Dicho instrumento normativo goza del atributo de ser imperativa y obligatoria, deben acatarla en especial el Presidente de la República y los servidores públicos que de él dependen y que son responsables del manejo de la hacienda pública⁸⁶.

⁸⁵ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1999, p. 657.

⁸⁶ El legislador ordinario en la Ley General de Deuda Pública dispuso lo siguiente: “*El ejecutivo federal al someter al congreso de la Unión las Iniciativas correspondientes, a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de egresos de la Federación deberá proponer los montos de endeudamiento neto necesario, tanto interno como externo para el financiamiento de del presupuesto federa del ejercicio fiscal correspondiente, proporcionando los elementos de juicio suficientes para fundar su propuesta. El congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al ejecutivo Federal a ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento cuando, a juicio del propio Ejecutivo, se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.*”

Además del artículo 73, fracción VIII, otros preceptos constitucionales relacionados son el 74, fracción IV, y el 126. En lo conducente, el artículo 126 constitucional prevé que no podrá efectuarse ninguna erogación que no esté expresamente señalada en el Presupuesto o determinada por ley posterior - principio de especialidad -. El artículo 73, fracción VIII, de la Constitución⁸⁷ dispone los principios generales en relación con los empréstitos y faculta al Congreso de la Unión para sentar las bases para su contratación y para su aprobación - una vez contratados conforme a las bases dadas -, así como a reconocer la deuda y a señalar la partida en el presupuesto para cubrirla. Esta facultad está íntimamente relacionada con la fracción IV del diverso 74 constitucional por lo que hace al presupuesto, y con la fracción VII del mismo 73 por lo que se refiere a la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

Por otro lado, es facultad del Congreso de la Unión dar las bases que determinen el monto del endeudamiento del Distrito Federal. Así, tenemos que el Congreso de la Unión ejerce su competencia constitucional respecto de la contratación de empréstitos a través de la Ley de Ingresos de la Federación.

Es un hecho que en la práctica no se cumple cabalmente el mandato constitucional, toda vez que en la práctica la aprobación parlamentaria para la contratación de empréstitos opera en virtud de la revisión de la Cuenta Pública. Esto implica que solamente participa la cámara baja, por lo que es

⁸⁷ Artículo 73 fracción VIII. El Congreso tiene Facultad: *“Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.”*

inexplicablemente excluida la Cámara de Senadores, lo que como se apuntó resulta contrario al texto supremo.

En cuanto a mandar pagar la deuda pública, el Legislativo no expide una ley o decreto para tal efecto. La deuda pública se manda cubrir en términos del Presupuesto de Egresos de la Federación, que señala el monto a pagarse en el correspondiente ejercicio por concepto de deuda pública contratada en ejercicios anteriores. Y nuevamente quien termina ejerciendo de manera exclusiva en la práctica dicha facultad es la Cámara de Diputados. Cabe destacar que en el México contemporáneo la única ocasión en la que el Congreso de la Unión ha ejercido dichas facultades acorde con el mandato constitucional fue al expedir la Ley de Créditos de 1941, misma que ya fue abrogada⁸⁸.

Atendiendo a datos oficiales⁸⁹ el saldo de la deuda interna neta del Gobierno Federal al cierre de 2007 se ubicó en 1,514.1 mil millones de pesos, monto inferior en 33 mil millones de pesos al registrado al cierre de 2006. La variación de los saldos se explica por un endeudamiento neto de 20.5 mil millones de pesos, ajustes a la alza de la deuda indexada a la inflación por 1.4 mil millones de pesos y una acumulación de las disponibilidades del Gobierno Federal por 54.9 mil millones de pesos. Mientras que el saldo de la deuda externa neta del Gobierno Federal al cierre de enero se ubicó en 40 mil millones de dólares, cifra superior en 0.2 mil millones de dólares a la observada al 31 de diciembre de 2006. Este resultado se explica por un desendeudamiento neto de 2 mil millones de dólares, ajustes contables a la alza por 1.2 mil millones de dólares y por una disminución de los activos financieros denominados en moneda extranjera de 1.0 mil millones de dólares. En lo que corresponde al saldo de la deuda interna neta del sector público federal - Gobierno Federal, organismos y empresas y banca de desarrollo -, al concluir el primer mes del año 2008 se ubicó en 1,450.7 mil millones de pesos, lo que significa una disminución de

⁸⁸ Hamdan Amad, Fauzi, "Aspectos jurídicos de la deuda pública. Teoría y practica", en *Aspectos de la deuda Externa*. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990. p. 87.

⁸⁹ "Las Finanzas públicas y la deuda pública a enero de 2007", Comunicado de Prensa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México D.F. 2 de marzo de 2007.

21.2 mil millones de pesos respecto al saldo registrado al cierre de 2006. Ello obedece a un endeudamiento interno neto de 38.4 mil millones de pesos, ajustes contables a la baja por 11.3 mil millones de pesos y un aumento en las disponibilidades del sector público federal por 48.3 mil millones de pesos. Por su parte, el saldo de la deuda externa neta del sector público federal se ubicó en 52.1 mil millones de dólares, monto superior en 4.8 mil millones de dólares a la registrada al cierre de diciembre de 2006. Este resultado corresponde a un endeudamiento externo neto de 2.2 mil millones de dólares, ajustes contables a la alza por 2.2 mil millones de dólares y una disminución en las disponibilidades del sector público federal por 0.4 mil millones de dólares⁹⁰.

⁹⁰ Para mayor detalle sobre las estadística de finanzas y deuda pública, consulte la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sitio de internet: www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/index.html

4. Procedimientos de investidura.

4.1. Designaciones.

No podemos dejar de advertir que los procedimientos contenidos en este apartado - a los que hemos denominado de investidura en razón de que “invisten” a una persona, esto es, le confieren un cierto cargo - tiene como finalidad última el ejercicio del control parlamentario sobre el desempeño de otro órgano de gobierno, ya sea del Ejecutivo o del Judicial. En otras palabras, el parlamento inviste con la pretensión de incidir así en el desenvolvimiento institucional del ente de que se trate. No se trata de limitar el ejercicio del poder público, sino más bien de controlarlo mediante la potestad de determinar quién o quiénes habrán de ejercitarlo en ciertos casos.

Para algunos autores no se debe soslayar la distinción entre control y limitaciones, entendidas éstas últimas como el tope al ejercicio del poder que se contiene en una norma, en otras palabras, mecanismos que establecen fronteras a las posibilidades de actuación de los órganos de gobierno; por otra parte, el control es entendido como un procedimiento de supervisión y vigilancia – y, en nuestro particular concepto, también injerencia - de las actividades realizadas por un órgano de gobierno, ya sea por cooperación o la simple comprobación de la observancia de las normas que establecen los límites, garantizando así la efectividad de los límites⁹¹.

El control parlamentario se justifica porque es en el Poder Legislativo donde se encuentran representados los intereses de los gobernados y existe o debería existir cierta responsabilidad frente al órgano de representación. Inicialmente el control parlamentario se centraba en un control de tipo presupuestario, sin embargo, este control ha ido ampliándose a diversas cuestiones. No hay que olvidar que el control político en su sentido amplio se instituye para evitar que la autoridad se exceda en el ejercicio de poder y, no permitir que abusen de sus

⁹¹ Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

facultades en perjuicio de los gobernados, manteniendo así e equilibrio de fuerzas entre poderes.

Particularmente podemos señalar que existe un control en virtud de los nombramientos y ratificaciones de los funcionarios del poder Ejecutivo. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al titular del Ejecutivo para designar a los integrantes de su gabinete, pero en ciertos casos se requiere la ratificación de uno o ambos colegios parlamentarios. Tal es el caso del Procurador General de la República, ministros de la Suprema Corte, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda⁹².

Por otro lado, el parlamento mexicano participa cada vez más en la designación de servidores públicos de organismos autónomos o bien del Poder Judicial. Y en el universo del parlamentarismo mexicano encontramos las siguientes especies de designaciones que se suceden en el Senado de la República:

Tribunales Agrarios.- De acuerdo con la fracción XIX del artículo 27 constitucional, la integración de los tribunales para la administración de la justicia agraria será propuesta por el Ejecutivo Federal, pero los magistrados serán designados por la Cámara de Senadores.

Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Para la integración de este órgano autónomo constitucional se señala en el artículo 102 de la Constitución Federal que se integrará por un Consejo Consultivo, que a su vez estará conformado por 10 consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El Presidente de la Comisión es nombrado también por el Senado como se verá más adelante.

⁹² Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, D.F. Número 4, enero - junio de 2001.

Consejo de la Judicatura Federal.- De los siete miembros que constituyen dicho Consejo, dos de ellos serán designados por el Senado de la República.

Pero sin lugar a dudas la designación congresional más controvertida en los últimos tiempos es la de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La facultad de nombrar a estos importantes funcionarios recae en la Cámara de Diputados. El artículo 41 constitucional dispone que *“la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”*.

El Consejo General es el *“órgano superior de dirección”* del Instituto Federal Electoral y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales. El mismo artículo 41 de la Ley Fundamental señala que *“el consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.”*

Quedan todavía pendientes de realizar las reformas electorales de naturaleza legal que normen este procedimiento. Por lo pronto se regula en términos de la convocatoria⁹³ que emite la propia cámara baja. Y no solo los consejeros, en la

⁹³ Publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 16 de mayo de 2008. En <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

CONVOCATORIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, PARA EL PROCESO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A OCUPAR EL CARGO DE CONSEJEROS ELECTORALES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Con fundamento en los párrafos tercero y séptimo de la fracción V del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el inciso i), numeral 2, del artículo 20 y el inciso h) del artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos reformada por decreto publicado el 21 de abril de 2008 en el Diario Oficial de la Federación, la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión

Convoca

A los ciudadanos y ciudadanas que reúnan los requisitos constitucionales y legales, propuestos por grupos de la ciudadanía, organizaciones ciudadanas debidamente constituidas o por sí mismos, al proceso de selección de candidatos y candidatas a ocupar los cargos de consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral que concluirán su encargo el 30 de octubre de 2013, bajo el siguiente

Procedimiento

Primero. Los candidatos y candidatas deberán cumplir y acreditar debidamente los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c) Tener más de treinta años de edad el día de la designación;
- d) Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la república por un tiempo menor de seis meses;
- g) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- h) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación;
- i) No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe del Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento; y
- j) No ser ni haber sido miembro del servicio profesional electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

Segundo. Las organizaciones ciudadanas proponentes o los propios candidatos o candidatas, en su caso, dentro del plazo comprendido entre el 6 al 19 de mayo de dos mil ocho, con horario de las 9:00 a las 19:00 horas, deberán entregar en la oficina de Comisión de Gobernación, situada en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sito en avenida Congreso de la Unión número 66, edificio D, tercer piso, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, código postal 15960, México, Distrito Federal, la siguiente documentación:

1. Currículum vitae firmado por el candidato o candidata (conforme al formato publicado en el portal de Internet de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx).
2. Copia certificada del acta de nacimiento y copia de la credencial para votar.
3. Carta en la que manifieste, bajo protesta de decir verdad, no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial (conforme al formato publicado en el portal de Internet de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx).
4. Carta de aceptación de las bases y procedimientos de la presente convocatoria firmada por el candidato o candidata (conforme al formato publicado en el portal de Internet de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx).
5. Ensayo, de un máximo de diez cuartillas, sobre la aplicación de la reforma constitucional en materia electoral y del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales recientemente aprobados.

6. En caso de que la propuesta sea registrada por un grupo de la ciudadanía, deberá acompañarse con una carta en la que hagan constar su propuesta y de la copia de credencial de elector de los firmantes.

7. En caso de que la propuesta sea registrada por una organización de ciudadanos, deberá acompañarse con una copia certificada del acta constitutiva correspondiente, así como una carta del representante legal en la que se haga constar la decisión de la organización de postular al candidato.

Las personas que estuvieron consideradas dentro de la lista definitiva de candidatos a consejero presidente y consejeros electorales, elaborada por la Comisión de Gobernación, en términos del numeral cuarto de la convocatoria para la elección de consejero presidente y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, emitida por la honorable Cámara de Diputados el 20 de noviembre de 2007, y acrediten que cumplen con los nuevos requisitos establecidos por el artículo 112 del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales, podrán participar en la presente convocatoria con la sola manifestación por escrito de su voluntad de ser considerados, misma que deberá ser presentada ante la Comisión de Gobernación dentro del plazo establecido en el presente numeral.

Tercero. La Comisión de Gobernación, dentro del plazo comprendido del 20 al 22 de mayo del presente año, integrará los expedientes y revisará los documentos de los candidatos y candidatas para verificar que reúnan los requisitos establecidos en la presente convocatoria. Para tales efectos, podrá allegarse de los elementos que estime pertinentes.

Cuarto. El 23 de mayo de 2008 la Comisión de Gobernación elaborará la lista de candidatos y candidatas a consejeros electorales que cumplieron con los requerimientos señalados en la presente convocatoria, que será publicada en la Gaceta Parlamentaria y en el portal de Internet de la Cámara de Diputados (www.diputados.gob.mx). En dicha lista se señalará la fecha y hora en que deberán acudir los candidatos y candidatas para el desahogo de las entrevistas a que se refiere el numeral quinto. Tal publicación surtirá efectos de notificación a los candidatos y candidatas.

Cualquier ciudadano podrá presentar objeciones ante la Comisión de Gobernación cuando considere que alguno de los candidatos o candidatas incumple con los requisitos previstos en esta convocatoria. Tales objeciones deberán manifestarse por escrito, debidamente fundadas y aportando los elementos de prueba que correspondan. Al escrito de referencia se acompañará también copia de la credencial para votar del ciudadano o ciudadana que suscribe las objeciones y deberá entregarse en la oficina de la Comisión de Gobernación situada en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sito en avenida Congreso de la Unión número 66, edificio D, tercer piso, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, código postal 15960, México, Distrito Federal.

Quinto. La Comisión de Gobernación procederá a entrevistar a cada uno de los y las candidatas que cumplieron con los requisitos establecidos en la presente convocatoria, del 26 al 30 de mayo del 2008, para exponer los puntos centrales de su ensayo y para responder los cuestionamientos que se les formulen.

Las entrevistas se realizarán en sesiones públicas y serán transmitidas por el Canal del Congreso. Para el desahogo de las mismas, la Comisión de Gobernación conformará un grupo de trabajo, buscando que en su integración se respete la pluralidad de los grupos parlamentarios representados en la propia comisión; en su caso citará a los y las candidatas mediante un sorteo en el que se definirá el orden de las comparecencias.

Sexto. La Junta de Coordinación Política recibirá las opiniones de la ciudadanía con relación a los candidatos a consejeros electorales.

Estas opiniones deberán presentarse por escrito acompañadas de copia de credencial para votar del ciudadano o ciudadana interesado en la oficina de la Junta de Coordinación Política, situada en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sito en avenida Congreso de la Unión número 66, edificio G, segundo piso, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, código postal 15960, México, Distrito Federal, a más tardar el día 30 de mayo del 2008.

Séptimo. Al término de las entrevistas la Comisión de Gobernación preparará un dictamen con sus valoraciones y lo remitirá, a través de su presidente, a la Junta de Coordinación Política el 5 de junio del presente año.

multicitada norma constitucional se dispone que *“el titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.”*

En nuestro concepto, el problema con esta facultad es determinar si es conveniente que los partidos políticos participen a través de sus legisladores en este proceso, en el cual no dejan de ser “juez y parte”, y que sin duda constituyendo una de las más acabadas expresiones de la “política de cuotas” que desafortunadamente se está arraigando en el sistema político mexicano como consecuencia de una apreciación equivocada de la pluralidad política.

Finalmente, atendiendo a lo que dispone el artículo 73, fracción XXVI de la Ley Fundamental, el Congreso General - ambas cámaras - tiene la facultad *“para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al*

Octavo. Los Grupos Parlamentarios, a través de la Junta de Coordinación Política determinarán por el más amplio consenso posible la propuesta del nombre de los tres candidatos o candidatas a consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

En todo caso la Junta de Coordinación Política buscará mantener el mismo número de mujeres con que se contó en el pasado Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Noveno. Los Consejeros y Consejeras Electorales durarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2013 y no podrán ser reelectos. Serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, a través de la Junta de Coordinación Política, conforme a lo establecido en el numeral octavo.

Décimo. En sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados que se convoque para el efecto, se dará a conocer al pleno las propuestas a que se refieren los numerales octavo y noveno, y se procederá a discutirlos y votarlos por cédula.

Décimo Primero. Los consejeros y consejeras electas rendirán la protesta de ley ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral el 15 de agosto de 2008.

Décimo Segundo. Lo no previsto en la presente convocatoria será resuelto por la Junta de Coordinación Política o, en su caso, por el pleno de la Cámara de Diputados.

Décimo Tercero. La presente convocatoria entrará en vigor el día de su aprobación y publicación por la Cámara de Diputados.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintidós días de abril de dos mil ocho.

Diputada Ruth Zavaleta Salgado (rúbrica)

Presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión

(Aprobado; comuníquese. Abril 22 de 2008.).

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”.

Y estos artículos disponen lo siguiente:

Artículo 84. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Artículo 85. Si al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha o declarada válida el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta con el carácter de

provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

Cabe apuntar que en términos de lo dispuesto por el artículo 86 constitucional, el cargo de Presidente de la República solo se puede renunciar por causa grave. Y dicha causa será calificada por el Congreso de la Unión.

4.2. Ratificaciones.

Respecto de la ratificación del Procurador General de la República es necesario precisar que en la fracción II del artículo 76 de la Constitución Federal, se establece la ratificación del nombramiento del Procurador General de la República - norma adicionada el 31 de diciembre de 1994 - siendo el motivo de dicha modificación al texto supremo el reforzamiento de la autonomía del Procurador para su función como representante de la sociedad y su capacidad para la persecución de los delitos⁹⁴.

Tratándose de la ratificación de los nombramientos de los jefes superiores del Ejército y Armada de México, es una función que se remonta hasta la Constitución de 1824. Los grados sujetos a ratificación se detallan en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y son los siguientes:

- General de División.
- General de brigada o General de ala.
- General de brigadier o General de grupo.
- Coronel.

Mientras que los grados sujetos a ratificación dentro de la Armada de México se establecen en el artículo 70 de la Ley Orgánica de la Armada de México, siendo los siguientes:

- Almirante.
- Vicealmirante.
- Contralmirante.
- Capitán de Navío.

⁹⁴ Mejía M. Raúl y Orozco L. Wistano, *El Senado de la República y la política interior. Senado de la República*, ITAM. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Por su parte, las ratificaciones de los nombramientos de los funcionarios superiores de Hacienda tienen sus antecedentes también en la Constitución de 1824; sin embargo, fue hasta 1987 que para dichos efectos se estableció quiénes eran los “altos funcionarios” cuyo nombramiento debía ser ratificado, y en un Acuerdo emitido en el año 2000 se modificó el criterio anterior y se señalaron como funcionarios superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los siguientes:

- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.
- Subsecretario de Egresos.
- Subsecretario de Ingresos.
- Procurador Fiscal de la Federación.
- Tesorero de la Federación.
- Presidente del Servicio de Administración Tributaria.
- Administrador General de Recaudación.
- Administrador General de Auditoría Fiscal Federal.
- Administrador General de Aduanas
- Administrador General Jurídico de Ingresos.
- Administrador General de Grandes Contribuyentes.
- Director General de Crédito Público.

Sin embargo, los acuerdos de 1987 y de 2000 no son las únicas disposiciones que identifican o que refieren a los funcionarios superiores de Hacienda, ya que se cuenta con los Vocales a que se refiere el artículo 75 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, los comúnmente denominados vocales del IPAB.

Dentro de la especie de las ratificaciones o aprobaciones en el ámbito hacendario, encontramos además en otras normas legales la necesidad de aprobación congresional de los nombramientos que el Presidente de la República realiza respecto de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la conducción del banco central estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

En lo tocante a determinados servidores públicos, cuyos nombramientos deben ser ratificados por la Cámara de Senadores, puede hablarse - como lo hace Cecilia Mora-Donatto⁹⁵ - de un control sobre los nombramientos presidenciales.

Encontrándose en receso el Senado la facultad de ratificación de los nombramientos presidenciales la puede ejercer la Comisión Permanente.

Esta facultad que en esencia corresponde al Ejecutivo, puede verse desde dos perspectivas: la primera, como un cierto control que el Senado ejerce sobre la selección que el Ejecutivo ha realizado respecto de determinados nombramientos, y que, en razón de su importancia, la cámara alta debe pronunciarse sobre su pertinencia mediante la figura de la ratificación, con la intención de *“garantizar la idoneidad de los funcionarios promovidos por Ejecutivo”*⁹⁶. Aclarando desde luego que en ningún momento dicho control debe o puede interpretarse como una oportunidad o posibilidad para que el Senado ejerza un “voto de censura”.⁹⁷

En la segunda óptica tales ratificaciones se aprecian como un mecanismo que sirve para reforzar los nombramientos presidenciales; esto implica que el funcionario designado a través de dicho procedimiento no sólo cuenta con la confianza del Presidente de la República sino que recibe el aval del pueblo a través del Congreso - concretamente de los representantes de la Nación que

⁹⁵ Mora-Donatto, Cecilia, “Instrumentos constitucionales para el control parlamentario”, en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*. Número 4, enero – junio, 2001. p. 104.

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Recordemos que en el caso de los sistemas parlamentarios esta situación sí sucede, pues dicha confianza es la que puede hacer perdurar a un gobierno o, en su defecto y ante la pérdida de la misma, llevarlo a su fin.

concurren a la cámara alta - lo que sin duda impacta en el fortalecimiento de su posición política.

Por tanto no es baladí que el Senado colabore en este tipo de nombramientos, pues en gran medida otorga su confianza y respaldo al funcionario ratificado. Ello debe implicar - lo que desafortunadamente no sucede - que dicho cuerpo parlamentario efectúe un examen riguroso del o los funcionarios que son sometidos a su consideración.

4.3. Nombramientos.

Conforme a la reforma constitucional al artículo 99 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, el Senado de la República realiza el nombramiento de los magistrados que integran la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso se estimo que dada la trascendencia de la materia electoral - es para todos sabido que nuestro país ha padecido y sigue padeciendo para avanzar en este importante aspecto de la democracia - se requiera de una mayoría calificada de dos terceras partes para efectos de tales nombramientos.

No podemos dejar de destacar el nombramiento que hace el Senado de la República de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Y para ello conviene efectuar un breve recorrido histórico.

El procedimiento de integración del más alto tribunal de un Estado siempre ha sido controvertido por la importancia de la función de éste órgano, y no es gratuito que los mecanismos que se han utilizado revistan ciertas complicaciones políticas dependiendo de la época y del ordenamiento aplicable.

Desde 1917 en México se cuenta el nombramiento de 202 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Respecto de los nombramientos que ha realizado el Senado de la República, no obstante la pluralidad que priva en el país, se sigue apreciando una marcada subordinación a la política de nombramientos del poder Ejecutivo; la cámara alta no ha logrado entender la importancia de generar equilibrios republicanos y en cierta forma ha soslayado esta importante función⁹⁸.

⁹⁸ Mejía M., Raúl y Orozco L., Wistano, *El Senado de la República y la política interior*. Senado de la República, ITAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México 2003.

En lo estrictamente procedimental encontramos que desde el citado año se han aplicado tres diferentes sistemas para el nombramiento de los llamados ministros de la Corte. El texto original constitucional de 1917 señalaba que los ministros serían electos por el Congreso de la Unión funcionando como “colegio electoral”, en escrutinio secreto, con un quórum calificado de dos terceras partes de los legisladores - diputados y senadores - y mediante la mayoría absoluta de votos. Los ministros eran elegidos de una lista de candidatos propuesta por las Legislaturas de los Estados. En caso de no obtenerse la mayoría absoluta, el texto constitucional establecía una segunda vuelta entre los candidatos que hubieren obtenido el mayor número de votos.

El segundo sistema se establece con la reforma judicial impulsada por Álvaro Obregón que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1928. En dicha reforma se transfiere la facultad de nombrar, sustituir de manera provisional y suplir las ausencias por defunción, renuncia o incapacidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Presidente de la República, pero con la aprobación del Senado, el cual debe dar su visto bueno en un término improrrogable de diez días. Asimismo debe aprobar las solicitudes de licencia mayores a un mes y las de renuncia previamente autorizadas por el Ejecutivo⁹⁹. Este mecanismo se prolongó durante casi 60 años, nombrándose de esta manera a 161 ministros hasta su modificación la reforma judicial de 1994.

La reforma referida constituye el tercer mecanismo y estuvo acompañada de otras modificaciones relevantes al texto constitucional. Estas modificaciones fueron propuestas por el entonces Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y trastocaron la estructura y competencias del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo al artículo 96 constitucional, el nombramiento de los ministros se realizará primeramente con la presentación de una terna por parte del Presidente de la República, la cual se somete a consideración del Senado. La cámara alta cita a comparecer a los integrantes de la terna propuesta por el

⁹⁹ *Ibíd.*

Ejecutivo y luego de valorarlos procede a designar a la persona que cubrirá la vacante en el más alto tribunal del país. Se solicita una mayoría calificada de dos terceras partes de los senadores presentes. Si el Senado no cumple su cometido dentro del improrrogable plazo de treinta días, entonces será ministro la persona que formando parte de la terna designe el Presidente de la República. Para el caso de que el Senado de la República rechace la totalidad de la terna propuesta por el Ejecutivo, éste deberá presentar una nueva terna, y si esta segunda también fuere rechazada por los senadores, entonces ocupará el cargo la persona que formando parte de la misma designe el Presidente de la República.

Es importante destacar que en el sistema actual el Senado no solamente aprueba los nombramientos, sino que los hace de manera directa después de la comparecencia de los integrantes de la terna propuesta por el Presidente de la República.

En caso de que el Senado se encuentre en receso, ésta facultad se delega a la Comisión Permanente de conformidad con lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 89 y en la fracción VII del artículo 79, ambos de la Constitución Federal.

Es importante destacar que cuando hablamos de aprobar o ratificar un nombramiento del Ejecutivo, la actuación del órgano parlamentario es la que dota de validez al acto jurídico¹⁰⁰. En este sentido, el colegio legislativo - que como hemos visto es más frecuente que sea el Senado de la República - debe emitir su resolución en cumplimiento a las normas jurídicas aplicables. Y si bien en teoría no es necesario un trámite especial, lo cierto es que las disposiciones del derecho parlamentario no establecen ruta a seguir. En nuestra opinión existe una gran anarquía al respecto, lo que si bien brinda flexibilidad al parlamento para actuar de la manera que estime pertinente a la luz de las circunstancias vigentes, también es campo fértil para las arbitrariedades - como ocurrió con los nombramientos de consejeros electorales en la Cámara de

¹⁰⁰ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, University Press, 1998.

Diputados en 2007 -. Por ello se debe legislar para establecer un trámite cierto para el desahogo de esta clase de funciones.

A través de la aprobación o ratificación se refuerzan los nombramientos presidenciales; es decir, el funcionario designado a través de dicho procedimiento no sólo cuenta con la confianza del titular del Ejecutivo - quien lo propuso o nombro - sino también con el visto bueno del Congreso de la Unión - cuando participan ambas cámaras o bien la Comisión Permanente - o cuando menos una de sus cámaras, lo que como se apuntó implica su apuntalamiento político. Consecuentemente es imperativo que se efectúe un examen riguroso del o los sujetos sometidos a su consideración¹⁰¹.

Como se señaló arriba, el Senado también tiene bajo su responsabilidad el nombramiento del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. A través de su Comisión de Justicia y Derechos Humanos - misma que en la Cámara de Diputados se escindió en una de Justicia y otra de Derechos Humanos - y conociendo diversas propuestas para ocupar dicho cargo. Para Mora-Donatto la fortaleza del también llamado *ombudsman* o defensor del pueblo “*depende en gran medida de que su designación no encuentre obstáculos al interior del Senado, esto es que dicho nombramiento sea producto de un gran consenso de los diversos grupos parlamentarios, representados en la Cámara alta.*”¹⁰²

¹⁰¹ Mora-Donatto, Cecilia, “*Instrumentos constitucionales para el control parlamentario*” en Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 4. Enero - junio de 2001, México. D.F. p. 105 y ss.

4.4. Licencias, permisos y autorizaciones.

Como los referidos en el párrafo anterior, estos actos son materialmente administrativos, en consecuencia, su clasificación y diferenciación atiende criterios del Derecho Administrativo. Las diferencias entre los tres conceptos de estudio en este apartado no son tan marcadas en el lenguaje jurídico como pudiera parecer. Lo mismo ocurre en los terrenos de la gramática, donde estos conceptos no ofrecen grandes diferencias, llegando incluso a considerarse como sinónimos.

Como ocurre con frecuencia, la práctica y la doctrina administrativa no coinciden del todo en cuanto al contenido de las nociones de permiso, licencia y autorización, llegándose incluso a confundirse con otro concepto, el de la concesión¹⁰³.

Ahora bien, es importante advertir que para los fines de esta investigación no es necesario efectuar una exhaustiva diferenciación de los conceptos de permiso, licencia y autorización, por lo que sólo atenderemos a las diferencias en cuanto se refieran a cuestiones específicas. Pero eso sí, tajantemente manifestamos que bajo ningún concepto pueden estos términos confundirse con el vocablo “concesión”, mismo que tiene una naturaleza jurídica particular y muy diversa.

En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones se reconoce un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a las modalidades y limitaciones que se establecen en la ley. En el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos que el parlamento mexicano ejerce actos de naturaleza administrativa. Específicamente en su fracción XXVI trata sobre la licencia que el Congreso General concede al Presidente de la República.

¹⁰³ Acosta Romero, Miguel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, Editorial Porrúa, México, 1993, p. 887.

El procedimiento para el ejercicio de esta facultad se contiene en el artículo 36 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se dispone que las Cámaras deberán reunirse en el local de la de Diputados a las nueve de la mañana del día siguiente a aquel en que se reciba la solicitud de renuncia o la nota de licencia, o haya ocurrido la falta del titular del Ejecutivo - aun cuando ese día sea feriado -. La reunión de ambas cámaras en sesión de Congreso General se verificará sin necesidad de convocatoria alguna y será dirigida por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

En el artículo 76 de la Constitución Federal, que se refiere a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, en la fracción III se establece que el Senado autorizará al titular del Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país - lo que ocurrió recientemente cuando el Ejército Mexicano acudió a Nueva Orleans a auxiliar en las labores humanitarias a los afectados por el huracán Katrina -, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas. Asimismo, en la fracción IV de la referida norma constitucional se prevé que el Senado será quien, en su caso, autorice al Presidente de la República para disponer de la Guardia Nacional.

En la Constitución de 1824 también se contemplaba la necesidad de que un órgano legislativo autorizara al Ejecutivo para disponer de la Guardia Nacional, sin embargo, en aquel entonces dicha autorización la otorgaba la Cámara de Diputados. Fue a la restauración del Senado en 1874 que la misma se depositó en dicho colegio¹⁰⁴.

Por otro lado, en la fracción X del artículo 76 constitucional se establece que la Cámara de Senadores autorizará mediante decreto aprobado por el voto de las

¹⁰⁴ Hernández, María del Pilar, *“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada”, Comentario al artículo 76 constitucional*, editorial Porrúa y UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo III, México, 2003. p. 348.

dos terceras partes de los individuos presentes los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

Hasta el 30 de agosto de 2008, fecha en la que entró en vigor el Decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto del mismo año, el artículo 88 constitucional disponía que el Presidente de la República no podía ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión, o de la Comisión Permanente, en su caso. A partir de esta reforma el Presidente de la República puede ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. Tratándose de ausencias mayores a 7 días se requerirá del permiso del Senado o bien de la Comisión Permanente si las cámaras están en receso.¹⁰⁵

¹⁰⁵ A continuación se transcribe el texto íntegro del **DECRETO por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.**

FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,

DECRETA:

SE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

A cada cámara compete conceder licencia al legislador integrante de la misma que lo solicita, así como dar cuenta en su caso de su reincorporación al trabajo parlamentario. Y para el caso de los recesos, la fracción VIII del artículo 78 constitucional dispone que la Comisión Permanente también pueda conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores. No se puede perder de vista que la función legislativa es de carácter irrenunciable, por lo que la licencia es el mecanismo para ausentarse de tal tarea.

Podemos encontrar la referencia a las licencias en los artículos 62, 63 y 64 de la Constitución Federal. De acuerdo a la primera de las disposiciones citadas, a *contrario sensu*, los diputados y senadores propietarios podrán desempeñar otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, previa licencia de la cámara respectiva. El diverso 63 señala, también a *contrario sensu*, que los diputados o senadores podrán faltar diez días consecutivos previa licencia o causa justificada. Y en el artículo 64 se prevé un tercer caso que posibilita la ausencia de los legisladores a una sesión previo permiso de su respectiva cámara, teniendo como sanción la pérdida de la dieta del día en que haya estado ausente¹⁰⁶.

Artículo 88. El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

ARTÍCULO TRANSITORIO

Único.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 13 de agosto de 2008.- Sen. **Santiago Creel Miranda**, Presidente.- Dip. **María Oralia Vega Ortiz**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veintiséis de agosto de dos mil ocho.- **Felipe de Jesús Calderón Hinojosa**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Juan Camilo Mouriño Terrazo**.- Rúbrica.

¹⁰⁶ Ídem. Comentario al artículo 78 constitucional. p. 367.

Por su parte, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 47, 48 y 49, también se hace referencia respecto de las licencias de los legisladores, señalando que el senador o diputado que no pudiese asistir a las sesiones por más de tres días, lo avisará a la cámara respectiva para obtener la licencia necesaria. Sólo se concederán licencias por causas graves y cuando más a la cuarta parte de la totalidad de los miembros que deban componer a la cámara. Y no podrán concederse licencias con goce de dietas por más de dos meses, salvo el caso de enfermedad comprobada.

Finalmente, en el apartado C), incisos II y III del artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen como causales de pérdida de la ciudadanía mexicana el *“prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero”* y el *“aceptar o usar condecoraciones extranjeras”* en ambos casos sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente. De ahí que como señala el Romo Michaud, a *contrario sensu* se infiera que el Congreso de la Unión en uso de sus facultades sucesivas, o bien la Comisión Permanente durante los recesos, tenga la facultad de permitir la prestación de tales servicios y la aceptación y uso de las señaladas distinciones.

Estos trámites son denominados como “corcholatazos” en la jerga legislativa y en la actualidad, además de representar una carga indeseable en ambas cámaras, se aprecian como anacronismos. En este sentido, el 24 de abril de 2007 los diputados Jorge Zermeño Infante y Jesús de León Tello presentaron en la cámara baja *Iniciativa que reforma el artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, proponiendo que la causales de pérdida de ciudadanía contempladas en los incisos II y III del apartado C) del citado precepto operen cuando se presten voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero o bien se acepten o usen condecoraciones extranjeras, ya sea: sin dar aviso a la Embajada de México, oficinas consulares u oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para el primer supuesto; o sin previo aviso a la Secretaría de Relaciones Exteriores en el segundo caso.

Dicha propuesta ya fue aprobada en la cámara de origen, y la Minuta correspondiente se encuentra pendiente en comisiones en el Senado de la República desde el 20 de junio de este 2008.

5. Procedimientos evaluatorios.

5.1. Informe presidencial.

En México, hasta antes de la reforma efectuada en junio de 2008, por disposición del artículo 69 constitucional¹⁰⁷ y del artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰⁸, el primero de septiembre de cada año el Presidente de la República debía acudir a la apertura del periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión a presentar en sesión pública y conjunta un informe por escrito en el que se señalara el estado general que guardaba la administración pública del país. A partir de la citada reforma a la Ley Fundamental y a la legislación secundaria, el Presidente de la República está obligado a hacer llegar en el mismo momento el informe al parlamento, pero sin que tenga que acudir personalmente a la sede del Congreso de la Unión.¹⁰⁹

¹⁰⁷ El artículo 69 Constitucional ordenaba: "A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria".

¹⁰⁸ Mientras que el artículo 7° de la ley orgánica disponía: "El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de

ellas no excederá de quince minutos. 3. El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores. 4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento."

¹⁰⁹ Cabe señalar que hasta hace poco tiempo la obligación del Presidente de la República consistía en acudir personalmente a la sede del Congreso de la Unión el día de la apertura del primer periodo ordinario de sesiones de cada año, a entregar un informe por escrito del estado que guarda la administración pública federal al parlamento. Este acontecimiento, popularmente conocido como "informe presidencial", tenía un cierto significado republicano, ya que representaba un acto de sumisión del Ejecutivo al Legislativo; no obstante, con el paso de los años y una equivocada apreciación de su finalidad, se convirtió en un ritual estéril que transitó de ser un día de fiesta para el titular del Ejecutivo, cuando tenía una abrumadora mayoría de legisladores de su partido, a un día de pesadilla y escándalos, cuando se pluralizaron los

En principio, cabe recordar la distinción existente entre periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones del Congreso de la Unión. Los ordinarios son dos anualmente y se llevan a cabo en dos etapas, el primero de ellos empezando el 1 de septiembre y el segundo el 1 de febrero. Las fechas de conclusión a diferencia de las de apertura no son forzosas, dado que pueden clausurarse antes del 15 de diciembre y del 30 de abril, respectivamente. Solo cuando el Presidente electo toma posesión cada seis años, el primer periodo ordinario de sesion se puede prolongarse hasta el 31 de diciembre. Los periodos extraordinarios pueden ser tantos como los determine la Comisión Permanente por decisión propia o a petición del Ejecutivo, y son aquellos que tienen lugar cuando las cámaras no están en sesiones ordinarias¹¹⁰.

Como un procedimiento que realiza y concretiza la función evaluadora - también apreciada como una *función de control*¹¹¹ - de los parlamentos modernos, el informe presidencial se inserta dentro del conjunto de actos legislativos encaminados a verificar que la actividad del Poder Ejecutivo se ha ajustado a lo previsto en la Constitución y en la ley, así como a corroborar si los

recintos parlamentarios. Lo cierto es que fuera en un sentido o en otro, dejó de servir para los objetivos que fue establecido. En este sentido, en un periodo extraordinario celebrado en el mes de junio de 2008, el Legislativo mexicano terminó con dicho ceremonial al aprobar reformas a la Carta Magna y legislación secundaria para modificar el formato del informe presidencial y eliminar el llamado “veto de bolsillo” que ejercía el Ejecutivo respecto de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de leyes y decretos aprobados en el Congreso. Lo más significativo de dicha reforma consistió en que el presidente de la República no estará obligado a asistir al recinto legislativo, sino que exclusivamente deberá enviar por escrito su informe. Se otorgaron también potestades al parlamento para poder plantear “preguntas parlamentarias” por escrito al Presidente para ampliar o rectificar información, además de citar a comparecer a los secretarios de Estado, al procurador general de la República y a los directores de paraestatales, “bajo protesta de decir verdad”. Esto significa que si los citados funcionarios faltaren a la verdad, entonces incurrirían en responsabilidades de corte político y legal. Se modificó también la Constitución para dar fin a lo que comúnmente se llamó “veto de bolsillo”, consistente en la falta de normas y correspondiente dilación del Presidente en turno en la promulgación y publicación de las leyes o decretos ya aprobados por el Congreso de la Unión.. Ahora el titular del Ejecutivo cuenta con 30 días hábiles para hacer observaciones, y si transcurridos diez días naturales no promulga las leyes o decretos, el presidente de la cámara de origen del Congreso ordenará su publicación. Al efecto, los presidentes de ambas cámaras contarán también con un plazo de 10 días para ejercer su nueva facultad de ordenar la publicación de la ley en cuestión en el Diario Oficial. Con información de Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Pone fin el Senado al ritual del Informe presidencial”, artículo periodístico publicado en el periódico La Jornada el 20 de junio de 2008, México.

¹¹⁰ Covián Andrade, Miguel, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, p. 198, Nota. 11.

¹¹¹ En el Capítulo II de esta investigación se trató sobre las funciones y facultades del Congreso Mexicano.

planes y programas que el Gobierno propuso a la ciudadanía que lo llevó al poder se han cumplido o no¹¹².

Es preciso distinguir que por procedimiento evaluatorio entenderemos una manifestación concreta de la función de control que se da mediante la revisión de actos del Ejecutivo, y que no es exacto asimilar ambas nociones - la de función y procedimiento - desde el punto de vista de su origen y características, pero sí desde el punto de vista de sus finalidades.

En opinión de Rubio Llorente¹¹³ hoy más que nunca las cámaras que componen el congreso someten la labor del Ejecutivo a una constante crítica, que si bien no puede llevar al derrocamiento del gobierno, constituye una “*apelación al pueblo*” como depositario de la soberanía y cuya última voluntad ha de resolver a quien le asiste la razón política.

Sin embargo en las últimas siete décadas el informe presidencial en México había dejado de ser un ejercicio auténticamente democrático y republicano, para convertirse en un ritual estéril que se aproximaba más a un ceremonial de corte “*monárquico*”, como atinadamente lo describió Miguel Covián Andrade¹¹⁴.

En efecto, reseña el mencionado autor que fue a partir de los sexenios 1982-1988 y 1988-1994, siendo la elección presidencial en este último sexenio tan seriamente cuestionada desde el punto de vista de su legalidad y legitimidad, que el tema del informe presidencial volvió a llamar la atención, sobre todo por la postura que habría de adoptar la oposición que desde aquellos años comenzó a protagonizar episodios de interpelaciones y protestas, reflejo en gran medida de “*la nueva realidad política que no parecía compatible con la ceremonia tradicional del informe, literalmente solemne y realmente*

¹¹² Aragón Reyes, Manuel, “Control Parlamentario”, Enciclopedia Jurídica Básica, Madrid, Civitas, 1995, pp. 1675 – 1679.

¹¹³ Rubio Llorente, Francisco, “El control parlamentario”. *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, Cámara de Diputados LIV Legislatura- Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 1. Vol. 1, enero – abril de 1991, pp. 187 -189.

¹¹⁴ Cfr. Covián Andrade, Miguel, *Sistema político mexicano, Legitimidad electoral y control del poder político*, p. 200 a 205.

monótona”¹¹⁵, por lo que la discusión sobre la conveniencia de modificar su contenido cobró vigencia y se ha extendido hasta nuestros días, ya que lamentablemente el Legislativo no ha podido atender ese anacronismo en 20 años.

No obstante las fundadas y reiteradas críticas al inútil formato del informe, lo único que se había logrado era que un representante de cada partido político - previo al arribo del Ejecutivo, lo que sin duda le resta importancia - hiciera un posicionamiento a nombre de su grupo parlamentario respecto del informe presidencial, mismo que, paradójicamente, no había sido todavía entregado al Congreso.

Hasta 2007, con la pomposa llegada del Presidente de la República al recinto legislativo daba inicio un acto que de republicano ya no tenía nada. Por conducto de la Secretaría de Gobernación el Ejecutivo controlaba las transmisiones televisivas y evidentemente se cubría aquello que convenía al Gobierno. Tradicionalmente la sesión consistía en la lectura del mensaje, previa entrega oficial del informe al Congreso de la Unión - que lo recibe por conducto del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en ese momento actuando en tal carácter pero del Congreso General - y en una breve respuesta por parte del señalado presidente de la Mesa, generalmente “revisada” con anterioridad por el propio Presidente de la República, sobre todo cuando quien respondía pertenecía al mismo partido político, aunque también llegó a suceder cuando no.

Hace notar Covián Andrade que lo que realmente solía ocurrir era una sesión en la que el Presidente podía ser escuchado “*con atención y respeto*” y en la que cualquier intento de discrepar de lo que el afirma se considera “*un acto reprobable e injustificable*”.

¹¹⁵ Idem.

El informe presidencial era contestado por el Presidente del Congreso y posteriormente analizado por las cámaras. No importaba debate ni discusión alguna.

En este sentido, la ley únicamente hace mención de la actividad evaluatoria a través de un posterior examen del contenido del informe a cargo de las comisiones legislativas realizado por materias: política interior, política económica, política social y política exterior. La denominada “glosa” del informe tiene como finalidad que el Congreso de la Unión compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo, y que el pueblo, titular de la soberanía, conozca las actividades del Ejecutivo y las opiniones de los representantes de la nación respecto de éstas. Es claro su carácter informativo, pero dicho carácter no excluye la posibilidad de ser un medio de cumplimiento de la función de control parlamentario¹¹⁶.

El informe presidencial se presenta como una vía para el intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Puede ser visto como un instrumento que coadyuve a fomentar un diálogo serio y abierto entre ambos poderes. Ciertamente el informe presidencial, tal y como está concebido y normado, incluso con los cambios de junio de 2008, que no hicieron sino evitar al titular del Ejecutivo el trago amargo de apersonarse en un colegio parlamentario mayoritariamente compuesto por legisladores de oposición, no es un mecanismo de control parlamentario efectivo. Desde hace tiempo no sólo la doctrina, sino también la oposición e incluso algunos miembros del partido gobernante han reconocido que el formato del informe está agotado¹¹⁷. Y si

¹¹⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José Ma.; “Comentario al artículo 69”. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. 12ª Ed., Porrúa-UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, T. I, México, 1998, pp. 736- 739.

¹¹⁷ Algunos sectores críticos del desempeño del gobierno y del manejo de las instituciones en nuestro país, se han pronunciado en torno a estos temas, a favor de una revisión y reestructuración en las formas en que los poderes de la unión se relacionan y ejercen el poder. En este sentido, no esta de más citar la opinión de Carlos Montemayor al respecto: “*En otro México, o en otras épocas de un México que no ha cambiado tanto como creemos o quisiéramos creer, el Informe presidencial constituía un ritual político de relevancia por diversos motivos. En ese pasado aún no muy remoto, el Congreso de la Unión era una parte dócil de un sistema político que encabezaba el presidente mismo. Por tanto, el Congreso abría las puertas de su recinto al verdadero dueño de las llaves de sus puertas. Una ceremonia política llamada republicana, pero ajena a la realidad republicana. Ahora los nuevos procedimientos de presentar, evaluar y debatir los informes presidenciales forman parte sustantiva de las reformas*”

bien en algo se avanzó con la eliminación del carnaval político del informe, aún se debe hacer mucho para convertirlo en un verdadero instrumento de control.

En consecuencia, en nuestra opinión, considerando acertada la decisión de que el Presidente no acuda a entregar el informe, estimamos conveniente que en este tiempo de pluralidad parlamentaria sea planteada seriamente la posibilidad de renovar el esquema del informe escrito, para que se transite a un escenario propicio para el intercambio de opiniones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, a través de interpelaciones directas de los legisladores al Presidente de la República y de conclusiones vinculatorias a la glosa del informe. En junio de 2008 se inició la ruta, esperemos que no tengan que pasar más décadas para que se avance en este sentido.

Incluso lo ideal sería ir más allá en esta relación. En este sentido, Miguel Carbonell¹¹⁸ proponen que el parlamento pueda llamar al Presidente de la República con el fin de celebrar sesiones conjuntas en diversas ocasiones durante el año. Por su parte, Diego Valadés¹¹⁹ reconoce la conveniencia de que en un sistema representativo los parlamentarios puedan formular cuestiones relacionadas con la gestión del gobierno, pero sin dejar de diferenciar entre las tareas del Presidente y las de un jefe de gabinete, a quien suelen asignársele las relaciones con el Congreso, por lo que propone la creación de dicha figura.

Al respecto, acertadamente señala Miguel Covián¹²⁰ que *“si se establecieran mecanismo jurídicamente regulados para conducir las relaciones políticas no protocolarias, no ceremoniales sino de control reciproco entre los órganos de representación popular en un régimen presidencialista, una de cuyas manifestaciones es la discusión directa entre los miembros de los órganos constituidos no tendría por qué ocurrir lo que hemos presenciado,*

políticas pendientes.” Ver. Montemayor Carlos. “El informe Presidencial” en *La Jornada*, marzo, 2002.

¹¹⁸ Propuesta formulada en el marco del Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario del Nuevo Milenio, México, Cámara de Diputados, 8 de junio de 2000.

¹¹⁹ Valadés, Diego, *El control del Poder*, 2ª ed., Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 380.

¹²⁰ Covián Andrade, Miguel. *Op, cit.* p. 202.

sencillamente porque no habría excusa para dejar de utilizar los caminos institucionales para expresar los desacuerdos y las discrepancias”.

5.2. Comparecencias y solicitudes de información.

En el sistema político y jurídico mexicano es posible advertir que una de las cuestiones relevantes reguladas tanto a nivel constitucional como legal es la relativa a las relaciones entre los diversos poderes de la Unión, pues el Constituyente de 1917 en ningún momento asumió a los tres poderes como entes abstractos actuando aisladamente uno del otro en el desempeño de sus funciones.

La función evaluadora de la actuación del gobierno en la mayoría de los casos corresponde al Legislativo, y como un ejemplo de esta actividad están las denominadas comparecencias ministeriales¹²¹.

Al hablar de comparecencias ministeriales nos estamos refiriendo a las diferentes obligaciones que tienen los Secretarios de Despacho, consignadas tanto en la Constitución como en la las leyes, de presentarse ante el Congreso de la Unión para: 1) dar cuenta del estado que guardan sus despachos; e 2) informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo o actividad.

El primer referente constitucional de estas figuras se encuentra en artículo 93 que dispone lo siguiente:

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

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o

¹²¹ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española, *comparecer* significa “presentarse ante una autoridad u otra persona”.

se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

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

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamento.”.

Cabe señalar que los párrafos segundo, cuarto y quinto fueron modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2008.

En principio tenemos que tales comparecencias deben efectuarse durante los periodos ordinarios de sesiones. En lo que respecta a la hacienda pública, como se vio, el Secretario de Hacienda y Crédito Público comparece anualmente a exponer el contenido de los instrumentos del paquete económico que presenta el Ejecutivo al Legislativo¹²². También comparecería dicho funcionario ante la misma cámara baja para el caso de tener que informar de las razones por las cuales el Presidente de la República solicita una ampliación del plazo previsto legalmente para presentar la iniciativa de Ley de Ingresos de

¹²² El artículo 74, fracción III, constitucional establece: “El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre”.

la Federación. El texto constitucional también es claro en este aspecto al señalar que *“sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.”*

Por otra parte, para efectos del análisis del informe que rindan los Secretarios de Despacho en términos de lo ordenado en el artículo 93 constitucional, el diverso 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos faculta a las comisiones ordinarias cuya materia se corresponda en razón de la competencia. Las comisiones deberán formular un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrán requerir mayor información del ramo e incluso solicitar la comparecencia de servidores públicos ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la comparecencia ante el Pleno de los funcionarios en cuestión, entonces la mesa directiva de la comisión podrá solicitar lo propio al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

Con la reforma constitucional del 15 de agosto de 2008 se innovó respecto de la obligación de informar “bajo protesta de decir verdad” de los servidores públicos que comparezcan en las cámaras. También se estableció el plazo de quince días naturales para que los mismos respondan las preguntas que se les haga y en virtud de las cuales se les solicite información o documentación; y se legisló para permitir al Congreso de la Unión legislar y reglamentar con relación a estas cuestiones.

Previo acuerdo las comisiones legislativas podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos que

las rigen¹²³. En la práctica también se han enderezado esta clase de solicitudes a entes autónomos e incluso de naturaleza privada. En este último caso si bien no existe norma expresa que lo permita tampoco hay disposición alguna que lo prescriba.

El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo de quince días naturales contado a partir de su recepción.

El artículo 90 de la norma reglamentaria congresional precisa que pueden también las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 del mismo ordenamiento, quienes están obligados a guardar a los legisladores las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las comisiones tuvieran alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma ya indicada.

Las Comisiones de ambas cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante¹²⁴. No obstante, estas “conferencias de comisiones” son escasas. En nuestra opinión, existe un cierto celo entre los integrantes de uno y otro cuerpo parlamentario que los hace operar sin considerar a sus colegisladores. Esto no es sano ya que si bien debe existir colaboración entre los poderes, con más razón entre los integrantes del mismo poder. Esta conferencia sería muy útil para avanzar en el consenso de asuntos controvertidos, y es una lástima que la figura simplemente no se utilice.

¹²³ Sin embargo la ley establece excepciones pues no procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones aplicables.

¹²⁴ Artículo 89: “ Las Comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.”

Por su parte, al normar las discusiones el artículo 126 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos otorga un derecho a los servidores públicos comparecientes¹²⁵ consistente en poder solicitar el expediente correspondiente para instruirse, sin que por ésta razón deje de verificarse la discusión en el día para el efecto señalado.

Cuando alguno de ellos concurra al espacio congresional para informar sobre algún proyecto de ley a discusión o sobre cualquier asunto a debate, ya sea convocado por el Ejecutivo o a iniciativa propia, se concederá primero la palabra al funcionamiento compareciente, para que informe a la Cámara lo que estime conveniente y exponga cuantos fundamentos quiera en apoyo de la opinión que pretenda sostener, y después se concederá la palabra a los legisladores en el orden de su registro ante la Mesa Directiva.

Si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueren interrogados, podrán contestar entre los debates las interrogaciones de que fueren objeto. Si alguno de los diputados o senadores inscritos en pro quisiese ceder su turno al compareciente, se concederá a éste la palabra sin perjuicio de que al venir la discusión se le permita hablar sobre los puntos versados durante el debate¹²⁶. Cabe aclarar que los Secretarios de Despacho - que es lo mismo a Secretarios de Estado - y demás funcionarios federales no podrán hacer proposiciones ni adición alguna en las sesiones. Todas las iniciativas o indicaciones del Ejecutivo deberán dirigirse a la cámara por medio de oficio.

¹²⁵ Cabe señalar que este artículo continúa haciendo referencia a los Jefes de los Departamentos Administrativos, los cuales ya han desaparecido. Por lo que se evidencia una vez más la necesidad de actualización del conjunto de normas que regulan el funcionamiento y actividades de Congreso de la Unión en nuestro país. Artículo 53: *“Los Secretarios del Despacho, los Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del Artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su Dependencia, tomar parte en el debate.”*

¹²⁶ Este artículo 130 del Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso, así como otros más aplicables en materia de comparencias, entrevistas, y solicitudes de informes, fueron reformados en el año de 1975.

Finalmente, agotada la discusión, los Secretarios de Despacho se retirarán mientras dure la votación¹²⁷.

Con relación a las solicitudes, tenemos que en el proceso - entendido *lato sensu* - de formación de las leyes, para el mejor desempeño de su tarea de crear leyes se faculta a los legisladores para efectuar solicitudes de información y documentación a las dependencias y entidades del gobierno. De hecho es común que estas solicitudes luego den pie a comparecencias.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 45 Ley Orgánica, se puede solicitar la siguiente información de la forma que se detalla:

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, previo acuerdo de sus integrantes, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables. Como ya se dijo, con excepción de las solicitudes de información o documentación que tenga el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

El problema es que no existe un término legal para que se haga llegar la información solicitada, sino que se hace mención a un plazo “razonable”. En nuestra opinión debe regularse este aspecto para dotar de certeza y celeridad a los procesos de “sustanciación” del análisis de una propuesta de reforma.

En términos del Reglamento, *“el titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República”*.

¹²⁷ Ver, artículo 161 del multicitado Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso.

5.3. Auditoría Superior de la Federación.

Como hemos venido apuntando, la evolución de los mecanismos de control ha sido parte fundamental de la historia del parlamento. En sus orígenes, el control del patrimonio público fue una tarea exclusiva del soberano depositario de potestades absolutas; más adelante acontecieron episodios de gran trascendencia en los que se fue gestando el principio de soberanía popular, reconocido finalmente en los gobiernos democráticos como el origen de la legitimidad del Estado, y en virtud del cual se ha desarrollado la idea de la administración responsable, la transparencia en el manejo de los recursos y la rendición de cuentas.

Así, el control gubernamental nació como resultado lógico de la dualidad consistente en la obligación de los ciudadanos de contribuir a los gastos del Estado y su derecho a vigilar la adecuada gestión del patrimonio común. Y esto encuentra su esencia en los mecanismos institucionales de control gubernamental, correspondiendo tanto a las funciones de control interno como a las de control externo.

Los sistemas políticos contemporáneos tienden a instituir entidades autónomas investidas de la función pública de fiscalización superior¹²⁸, así llamadas por ser ejercida desde fuera del ámbito del ejecutor de las acciones, cuyo carácter superior deriva no de que sea mejor sino del hecho de realizarse en última instancia¹²⁹. La razón por la cual hemos ubicado a la Auditoría Superior de la Federación dentro de los procedimientos evaluatorios, atiende sobre todo a las funciones y atribuciones en materia de fiscalización que tiene este órgano, al cual podemos identificar claramente como evaluador-controlador de la actividad

¹²⁸ Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, fiscalizar es “*criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien*”. Respecto a la fiscalización interna, ha sido el Poder Ejecutivo el que ha estructurado los espacios de vigilancia de la Gestión Pública Federal, para garantizar el cumplimiento de las políticas públicas y de la normatividad establecida. Bajo las mismas características, se establecieron los mecanismos de control interno en las entidades del país y, con menores posibilidades, también en el nivel de la gestión municipal.

¹²⁹ Fernández Ruíz, Jorge, *El Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2004, p. 331.

de los entes de gobierno en la administración de los recursos de la hacienda pública.

En cuanto a la conceptualización de este procedimiento, la teoría¹³⁰ considera que la revisión y fiscalización superior del gasto público es un “*mecanismo de la rendición de cuentas horizontal, dentro del subsistema de controles*”¹³¹.

Además la fiscalización superior del gasto público puede convertirse en una rendición de cuentas vertical, tanto societal como electoral - el llamado voto de castigo -¹³².

El proceso de desarrollo de las actividades de fiscalización viene de la mano de la historia del México independiente. No obstante que cada vez que se legisla en este tema pareciera que se trata de algo nuevo, desde nuestra primera Constitución en 1824 - misma que jamás entró en vigor - se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente institucional más remoto de la actual Auditoría Superior de la Federación, y cuya principal función quedó delineada desde entonces como la de realizar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de hacienda y crédito público del presupuesto federal.

Respecto a la evolución de esta institución¹³³, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. Como se mencionó, la Contaduría Mayor de Hacienda se creó el 16 de noviembre de 1824 y continuó así hasta la promulgación de la Ley del 14 de marzo de 1838, en virtud de la cual pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas, este órgano se extinguió por

¹³⁰ Para denominar a la rendición de cuentas en la que únicamente intervienen los poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se hace uso de la palabra “horizontal”; en cambio para aquella rendición de cuentas que involucra a diversos sectores y organizaciones sociales, medios de comunicación y que incide en el voto ciudadano, se acuña el término “rendición de cuentas vertical”. Ver: Figueroa Neri, Aimée y Alatorre Flores, Jorge Alberto, et. al., *Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización superior mexicanas*. Universidad de Guadalajara, México, 2007. Ver además: “*Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*”, disponible en las páginas web de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), www.asofis.org.mx y de la Secretaría de la Función Pública, www.funcionpublica.gob.mx/indices/index.html, entre otros sitios web.

¹³² Idem.

¹³³ Más información relevante se encuentra disponible y en constante actualización en el portal de la Auditoría de la Superior De la Federación: <http://www.asf.gob.mx/>.

decreto de fecha 2 de septiembre en 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda que desempeñó su importante tarea hasta 1853. En esta fecha nuevamente se reinstaló el Tribunal de Cuentas, el cual tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que se emitió otro decreto que nuevamente regresó a la figura de la Contaduría Mayor de Hacienda que operó hasta 1865, cuando con motivo de la Emisión Provincial del Imperio Mexicano se reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas que funcionó por última vez en México hasta la Restauración de la República en 1867, cuando la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.

Como se puede apreciar, las convulsiones políticas de la nueva nación que se prolongaron por más de cien años no fueron ajenas a esta cuestión de la fiscalización. Y si bien los golpes de timón en el mando del país generaron inestabilidad, con mayor razón se volvió prácticamente imposible realizar la función fiscalizadora de manera adecuada entre golpes y asonadas.

Luego de tanto ir y venir, de 1867 al año 2000 - a lo largo de 133 años - la Contaduría Mayor de Hacienda no sufrió cambios en su denominación, habiendo operado durante ese periodo bajo un proceso más estable en su regulación jurídica, el cual contrastó con la etapa anterior, en la que fue sujeta a decretos que respondían, como se dijo, a situaciones de coyuntura política.

A lo largo de todo el siglo XX la sociedad se estratificó y detonó la población. La modernización del transporte, las comunicaciones, el sistema financiero, la economía, la estabilidad política y la sociedad marcaron el camino para la transformación de la legislación nacional. Y es así que, para finales de dicho siglo, y como producto de varias reformas electorales, la Cámara de Diputados presentó una nueva composición de fuerzas políticas, y con ello dio a luz una pluralidad que ha sido pauta y constante en la toma de decisiones y en los debates parlamentarios, sin duda - aunque en ocasiones no lo parezca - en beneficio de un ámbito más amplio de la población.

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión - 1997 a 2000 - asumió la responsabilidad de construir una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa y que constituyen actualmente el “alma” de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país. Nos referimos a las reformas constitucionales que se efectuaron a los artículos 73, 74, 78 y 79 en julio de 1999, así como a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación de diciembre de 2000.

La actual entidad de fiscalización superior de la Federación es producto de dichas reformas constitucionales y legales que desde 1995 promovió Ernesto Zedillo¹³⁴.

El reformado artículo 74, fracción VI, constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008,¹³⁵ establece que para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. De esta manera, a partir del 1 de enero de 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda desapareció para dar paso a dicha entidad, cuyo titular, hasta el 31 de diciembre de 2001 lo fue el propio contador mayor de hacienda, para luego transitar a la figura del Auditor Superior de la Federación.

Así las cosas, el veintiocho de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación - LFSF -¹³⁶, la cual determina los mecanismos para el desarrollo de esta importante tarea y los

¹³⁴ Nos estamos refiriendo a la iniciativa de reforma constitucional de los artículos 73, 74, 78, y 79, que presentó el Presidente de la República el 28 de noviembre de 1995. Dicha iniciativa tuvo como objeto promover la creación de un nuevo órgano de fiscalización de la gestión gubernamental que sustituyera a la Contaduría Mayor de Hacienda.

¹³⁵ Hasta antes de la llamada “reforma constitucional en materia de gasto y fiscalización” a la cual se hacen múltiples referencias en el presente trabajo y cuyo texto íntegro se transcribió más arriba (ver el apartado referente a Cuenta Pública), esta facultad de la Cámara de Diputados estaba prevista en la fracción IV del mismo artículo 74 constitucional, su regulación en la fracción VI del artículo 74 entra en vigor a partir del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008 que reformó, adicionó y derogó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 2000, última reforma publicada en el DOF el 30 de agosto de 2007

daños y perjuicios que puedan afectar a la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales, así como las reglas para fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes.

En cuanto a los cambios a la Ley Fundamental, tenemos que en el artículo 73 constitucional, fracción XXIV, se facultó al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Respecto de la fiscalización al órgano fiscalizador, es importante destacar que se trata de una función exclusiva de la Cámara de Diputados - la facultad de coordinar y evaluar sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación - en los términos que disponga la ley.

La Auditoría Superior de la Federación tiene como propósitos primordiales: regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior, así como fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de administración integral de los recursos públicos establecidos en la Constitución.

Como parte de un “proyecto de transformación integral de la Hacienda Pública” impulsado por el Ejecutivo Federal, se reformó y adicionó, entre otros preceptos constitucionales, el artículo 79 constitucional mediante decreto publicado el 7 de mayo de 2008 en el Diario Oficial de la Federación.¹³⁷ En el

¹³⁷ Para ilustrar la configuración actual de la Auditoría Superior de la Federación, a continuación se transcribe el texto de la reforma constitucional de 7 de mayo de 2008, exclusivamente en lo concerniente a la mencionada entidad fiscalizadora: **“Artículo Único.- Se REFORMAN** los artículos 74 fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79 fracciones I y II, y actual quinto párrafo; 122 **Apartado C, Base Primera**, fracción V, incisos c) primer **párrafo** y e) y 134 actuales primer y cuarto párrafos; se **ADICIONAN** los artículos 73 fracción XXVIII; 74 fracción VI; 79 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracción IV, segundo párrafo; 116 fracción II, párrafos cuarto y quinto; 122, **Apartado C, Base Primera**, fracción V inciso c) tercer párrafo y 134 segundo párrafo, pasando los actuales segundo a octavo párrafos a ser tercero a noveno párrafos, respectivamente, y se **DEROGA** el artículo 74 fracción IV, quinto, sexto y séptimo

párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: (...)

Artículo 79.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

.....

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación del informe del resultado se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan,

texto constitucional vigente la Auditoría Superior de la Federación se encuentra

las cuales deberán ser valoradas por la entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

El titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación enviará a las entidades fiscalizadas, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, las recomendaciones y acciones promovidas que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones al desempeño las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas o, en su caso, justificar su improcedencia.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días **1** de los meses de **mayo** y **noviembre** de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe del resultado a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III.

IV.

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

.....
.....

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley. (...)"

.....
.....

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

regulada constitucionalmente en el artículo 79, precepto que establece las bases fundamentales sobre las cuales debe operar dicha entidad fiscalizadora. Según indica el artículo 79 constitucional, la máxima entidad fiscalizadora tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. De manera genérica, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tiene competencia para fiscalizar: a) en forma posterior, los ingresos y egresos, el manejo, la custodia la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales; b) que dichos órganos hayan cumplido con los objetivos contenidos en los programas federales; y, c) los recursos federales que administren o ejerzan directamente los Estados, los municipios y, en virtud de la mencionada reforma constitucional, se contemplan además al Distrito Federal y a los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, exceptuando las participaciones federales. Se fiscalizarán asimismo los recursos ejercidos por cualquier entidad, persona física o moral pública o privada, los transferidos a fideicomisos mandatos, fondos, etc. Como es sencillo advertir, esta reforma al artículo 79 constitucional vino a ampliar el catálogo de sujetos fiscalizados.

La fiscalización superior, es decir, la facultad que realiza esta auditoría para la revisión de la cuenta pública, se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, que es la actividad de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales respecto de la administración, manejo custodia y aplicación de sus ingresos, egresos, fondos y en general de todos los recursos públicos que se utilizan, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas señalados. Sin perjuicio del referido principio de posterioridad, en el texto reformado, se faculta a la entidad de fiscalización superior de la federación para que pueda solicitar, en casos concretos, informes de ejercicios anteriores a los de la Cuenta Pública en revisión. Sin embargo, las observaciones que la entidad fiscalizadora emita, deberán versar únicamente sobre la Cuenta Pública en revisión.

Además, en las situaciones excepcionales que determine la Ley y como consecuencia de una denuncia, puede requerir a los sujetos de fiscalización

que procedan a la revisión durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados, a través de la rendición de los informes respectivos. Si estos requerimientos no fueran atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar a que se finquen las responsabilidades que correspondan.

Cabe resaltar que se le inviste de una facultad de investigación de los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo custodia y aplicación de fondos y recursos federales, así como de la de efectuar visitas domiciliarias con el fin de exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones. También podrá determinar los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes que se finquen otra clase de responsabilidades.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos de las partidas respectivas, o bien no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.¹³⁸

¹³⁸ Para ilustrar esta cuestión abajo transcribimos una nota publicada el miércoles 21 de mayo de 2008 en el periódico Milenio, consultada en <http://www.milenio.com/mexico/milenio/>.

FALTANTE DE 7 MIL 628 MDP EN CUENTA PÚBLICA 2006: ASF La Auditoría Superior de la Federación (ASF) informó que encontró en la Cuenta Pública 2006 un faltante económico de 7 mil 628 millones de pesos en lo referente a desarrollo económico. Esa cantidad, establece el órgano auditor, equivale a 22.9 por ciento del total observado durante el último año de gobierno de Vicente Fox. Este día continúa el análisis de la Cuenta Pública 2006 por parte de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados y los legisladores exigirán investigar a dónde fueron a parar esos faltantes del presupuesto. La ASF realizó en ese año un total de 200 auditorías a 42 dependencias del gobierno de Fox y descubrió el faltante de más de 7 mil millones de pesos, cuyo resultado arroja, en el ramo desarrollo económico, mil 573 observaciones con un impacto a la economía nacional de 7 mil 628 millones de pesos.

Con la intención de mantener enterados a los legisladores sobre los avances en la fiscalización, se deben entregar a la Cámara de Diputados una serie de informes, a saber:

- *Informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.* A más tardar el día 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe elaborado por la Auditoría se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público. Para la elaboración de este informe la Auditoría Superior de la Federación deberá valorar las aclaraciones y justificaciones que en su caso presenten las entidades fiscalizadas respecto del resultado de su respectiva revisión.

- *Informe de avance de gestión financiera.* Es aquél que como parte integrante de la Cuenta Pública rinden a la Cámara los poderes de la Unión y los entes públicos federales de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, sobre los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados, a fin de que la Auditoría fiscalice en forma posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, los ingresos y los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos , así como el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en dichos programas.

- *Informe de las entidades fiscalizadas.* Es aquél que se deriva de la recomendaciones y observaciones por parte de la Auditoría, ante circunstancias de las que pueda suponerse irregularidades respecto de los recursos públicos - y que deberán rendir las entidades fiscalizadas a la Auditoría Superior respecto de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados en el presunto manejo, aplicación, o custodia irregular de recursos públicos o de su desvío. Este informe deberá presentarse dentro de los 30 días contados a partir de que la Auditoría haga entrega del informe de resultados a la Cámara de Diputados.

- Además los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, la Auditoría deberá presentar a la cámara de Diputados, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La fiscalización es un control externo, es decir, que se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control interno de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La revisión abarca procedimientos administrativos, el origen y la aplicación de los recursos públicos, la observación física de los bienes, el respeto a las leyes y los principios gubernamentales, y un sinnúmero de observaciones que pueden resultar durante la auditoría.

En lo que toca a su conformación, en los transitorios de la reforma de 1999 se estableció que el Contador Mayor de Hacienda continuaría en su encargo hasta contemplar el periodo de ocho años a que se refiere el artículo 79 constitucional¹³⁹. Asimismo, este artículo faculta a la Cámara de Diputados para designar al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, determina el procedimiento para su designación con base en los lineamientos constitucionales, el cual es del siguiente orden:

- I. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación formulará la convocatoria pública correspondiente, a efecto de recibir durante un periodo de diez días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, las solicitudes para ocupar el puesto de Auditor Superior de la Federación.
- II. Concluido el plazo anterior y recibidas las solicitudes con los requisitos y documentos que señale la convocatoria, la Comisión,

¹³⁹ Artículo cuarto transitorio del decreto que reforma los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 1999.

dentro de los cinco días siguientes, procederá a la revisión y análisis de las mismas;

- III. Luego del análisis de las solicitudes los integrantes de la Comisión entrevistarán por separado para la evaluación respectiva, dentro de los cinco días siguientes, a los candidatos que, a su juicio, considere idóneos para la conformación de una terna;
- IV. Conformada la terna, en un plazo que no deberá exceder de tres días la Comisión formulará su dictamen, a fin de proponer al Pleno los tres candidatos para que éste proceda a la designación del Auditor Superior de la Federación;
- V. La persona designada para ocupar el cargo protestará ante el Pleno de la Cámara.

El titular podrá ser removido exclusivamente por causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento.

Para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Es oportuno hacer mención de las recientemente creadas entidades estatales de fiscalización de las legislaturas locales, las cuales serán *“órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes”*, según el texto vigente artículo 116, fracción II,

párrafos cuarto y quinto.¹⁴⁰ Con la finalidad de armonizar la contabilidad pública a nivel nacional, hacerla más ágil y eficiente, lograr la presentación homogénea de la información financiera de ingresos y egresos, así como patrimonial de la Federación, los Estados, los municipios, y los órganos político administrativos de sus demarcaciones territoriales, se otorgó facultad expresa al Congreso General para legislar en materia de contabilidad gubernamental, tal como lo dispone el artículo 73, fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 7 de mayo de 2008.

¹⁴⁰ El artículo 116 fue adicionado mediante decreto publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008, como parte de las multicitadas reformas constitucionales en materia de gasto y fiscalización.

5.4. Comisiones de investigación.

Para la Ley Orgánica del Congreso General *“las comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”*¹⁴¹.

La intervención de las comisiones sería el “segundo tiempo” del procedimiento legislativo, el plato fuerte y sin duda la etapa más importante de dicho trámite. La labor dictaminadora de las comisiones legislativas es una tarea que se desarrolla al interior del Congreso, implica el minucioso análisis y consideración de los proyectos para presentarlos al Pleno para su deliberación y votación, en los términos que se estime conveniente atendiendo al dictado de la mayoría

Las comisiones pueden ser de diferentes tipos dependiendo sus facultades, duración y fines. Para Cecilia Mora-Donatto¹⁴², las comisiones no son simples divisiones del trabajo al interior del congreso, ya que estas estructuras se diferencian entre sí en razón de la tarea que realizan y, por esa razón, son órganos especializados que pueden ser o no permanentes.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las comisiones legislativas pueden ser: ordinarias, permanentes con tareas específicas, de investigación, especiales y conjuntas - bicamerales - . A esta división del trabajo se debe añadir la existencia de comités cuya función es de naturaleza administrativa.

Por lo que respecta a las comisiones de investigación, encontramos que su carácter siempre es transitorio, pudiendo estar o no previstas en la ley¹⁴³. Esta

¹⁴¹ “Artículo 39, numeral 1”, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 2005, en: www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/168.pdf, (Consulta: 10 diciembre 2005).

¹⁴² Mora- Donatto, Cecilia, *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática-UNAM, México, 1998, 49-50.

¹⁴³ Vid Artículo 41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: *“Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional”*.

clase de órganos congresionales se pueden formar a petición de una cierta mayoría que varía de un colegio parlamentario a otro, teniendo como objetivo investigar el funcionamiento de áreas o programas específicos de la administración pública. Es importante destacar que los resultados de las investigaciones se deben dar a conocer al Ejecutivo Federal.

Como parte de la llamada “reforma política de 1977” se adicionó el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, el cual a partir de entonces establece que *“a pedido de una cuarta parte de sus miembros, en tratándose de la Cámara de Diputados, y de la mitad, si se trata de la Cámara de Senadores, para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria. Resultados los cuales, se harán del conocimiento del Poder Ejecutivo”*.

La formación de este tipo de comisiones tiene relación directa con la obligación constitucional de los Secretarios de Despacho y de los Jefes de los Departamentos Administrativos de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, y con la facultad que tiene el Congreso de citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, directores y administradores de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley relacionada con las actividades o ramos que les conciernen¹⁴⁴.

Para cumplir con el trabajo que se les encomienda, este tipo de comisiones cuentan con diversos medios como son: la comparecencia de testigos, interrogatorios y petición de información - ya sea a autoridades o personas

¹⁴⁴ Artículo 93 de la Constitución Federal: *“Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”*.

implicadas en el asunto que se estudie -; también pueden llevar a cabo visitas a obras, instituciones públicas, empresas privadas y lugares que tengan relación con su materia de estudio.

La naturaleza de este tipo de comisiones les confiere el carácter de transitorias, ya que una vez que dictamina el tema que motivó su creación, se pierde su razón de ser y dejan de existir.

Recientemente han existido en el Congreso mexicano diversas comisiones de investigación, destacando la comisión investigadora sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario - IPAB - y la de investigación para el daño ecológico y social generado por Pemex. También se creó recientemente en la Cámara de Diputados la *Comisión de Investigación para conocer la legalidad de los contratos de Pemex Refinación* - mejor conocida como la comisión de investigación del caso Mouriño -, que tiene como supuesta encomienda revisar la legalidad de una serie de contratos celebrados con la paraestatal por una empresa en la que participaba Juan Camilo Mouriño, actual Secretario de Gobernación. Como se puede apreciar muchas veces estas comisiones obedecen a coyunturas políticas. No obstante, en nuestra opinión se trata de figuras fundamentales para el parlamentarismo mexicano que se deben fortalecer.

De la exposición de motivos de la citada reforma de 1977 se puede deducir que eran dos los objetivos que se perseguían al establecerse la posibilidad de esta clase de comisiones: 1) encontrar fórmulas adecuadas para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados, en virtud de que los mismos habían aumentado considerablemente; y, 2) que el Congreso coadyuvara en forma efectiva en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto de las corporaciones públicas. No se puede soslayar que esta facultad también se enmarca en el complicado universo del equilibrio de poderes.

No obstante, en la práctica lejos de alcanzarse las metas fijadas por la reforma constitucional se ha acreditado que el juego de intereses políticos impide la

eficaz operación de estas instituciones. Lo anterior aunado al hecho de que el espectro de responsabilidad política en México es casi nulo. Además, la costumbre legislativa mexicana ha establecido que para la creación de estas comisiones es necesaria la anuencia o permiso del Pleno de la cámara de que se trate, situación que en nuestra opinión no es requisito constitucional. Esto sin contar que no existe una adecuada reglamentación de las comisiones de investigación y que muchas veces se obstruye su creación.¹⁴⁵

Por otra parte, es un hecho que el objeto de investigación es hoy día cada vez menor, ya que la tendencia es que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal se reduzcan; por ello, en nuestra opinión el alcance de este tipo de comisiones debe ser más amplio. En este sentido, una propuesta viable que han formulado legisladores como Amador Rodríguez Lozano¹⁴⁶ consiste en transformar a las comisiones de investigación en órganos parlamentarios integrados preferentemente por legisladores pertenecientes a los grupos parlamentarios minoritarios - de oposición - con facultades excepcionales que pueden vincular incluso a terceros ajenos a la actividad parlamentaria, por medio de los cuales el parlamento ejerza un más efectivo control del gobierno respecto de aquellos asuntos de interés público, cuyos resultados, como apunta Mora-Donatto, tienden por un lado a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política difusa y, por otro, al fortalecimiento del Estado democrático.

¹⁴⁵ Tal como sucedió en 1989, 1990 y 1991 con una comisión que fue solicitada para investigar a la Comisión Federal de Electricidad, cuya creación nunca logró concretarse.

¹⁴⁶ Gran parte de esta propuesta se nutre de las ideas expuestas por Rodríguez Lozano, Amador, "La reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México", *Revista del Senado de la República*, México, número 3; t. 2, abril – junio de 1996, p. 9.

5.5. Intervención en materia de política exterior y tratados internacionales.

Generalmente el ejercicio de la facultad de desarrollar la política exterior o internacional de un Estado se confiere al Jefe de Estado, quien ostenta la representación del país ante la comunidad internacional; sin embargo - especialmente en regímenes de corte presidencialista donde la dualidad Jefe de Estado – Jefe de Gobierno es inexistente - el papel del parlamento ha ido cobrando relevancia de manera paulatina en esta materia.

En México las facultades en materia de política internacional se contienen en el artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y dichas facultades son exclusivas de la Cámara de Senadores, entendida como la entelequia que representa al pacto federal. De esta manera compete al Senado analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso. Estos informes sirven simplemente para enterar al Legislativo de la labor ya realizada por el Ejecutivo durante el año precedente, por lo que constituyen una glosa. Así las cosas, en nuestra opinión la labor revisora del Senado en materia de política exterior no debe darse a posteriori sino al momento y de preferencia previamente, ya que de la forma planteada termina siendo un cóctel de culpas más que un acto de colaboración de poderes.

Dicha fracción I del artículo 76 constitucional fue añadida el 6 de diciembre de 1977 y es acorde con el espíritu del artículo 89 fracción X constitucional, el cual dispone que las facultades y obligaciones del Presidente de la República incluyen la de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En esta disposición constitucional se señalan ciertos principios a través de los cuales el titular del Ejecutivo deberá conducirse para el desarrollo de la política exterior - conocidos como la doctrina Estrada -, siendo los siguientes: la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación

internacional para el desarrollo; y, la lucha por paz y la seguridad internacionales.

Por otro lado, la facultad de celebrar convenios con un gobierno u organismo extranjero se deposita en el titular del Ejecutivo Federal, a quien compete determinar el momento, las condiciones y los medios para iniciar y realizar las negociaciones diplomáticas, siendo también el único sujeto habilitado para solicitar al Senado la ratificación de tales tratados.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales - cuando se ajustan a los principios constitucionales - junto con las leyes que emanen del Congreso de la Unión son ley suprema de la Unión, y en consecuencia obligatorios como cualquier acto legislativo emanado del Congreso.

Como se señaló arriba, la participación del Senado se explica en el entendido que en este cuerpo parlamentario actúa como representante de las entidades federativas - pacto federal -, y por ello es quien debe pronunciarse a propósito de la ratificación de los tratados que por su naturaleza internacional se consideraban competencia precisamente *“de la Unión Federal”*¹⁴⁷.

Para que un tratado sea aprobado deben superarse obstáculos no solo jurídico-legislativos sino de diversa índole como la política y económica.

En lo que al texto supremo se refiere, se debe mencionar que la Constitución toma los términos ratificación y aprobación como sinónimos, a pesar de que gramaticalmente no lo son; en efecto, existe una sutil diferencia entre ambos en cuanto a que ratificar es confirmar la validez o verdad de algo dicho anteriormente, mientras que aprobar es expresar a alguien conformidad con cierta cosa.

¹⁴⁷ Valadés, Diego, *El Control del Poder*, Editorial Porrúa, México, 2000.

Por su parte, la norma reglamentaria que es la Ley sobre la Celebración de Tratados establece en su artículo 4 que dichos instrumentos internacionales cuando se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de lo dispuesto en Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos - la Comisión de Relaciones Exteriores competente por zona -, para la formulación del dictamen que corresponda y, en su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Para tener vigencia en territorio nacional los tratados internacionales deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

La función legislativa del Senado de la República en materia internacional se encuentra limitada en varios sentidos¹⁴⁸. En primer lugar, por la mecánica de integración y la naturaleza misma de las normas del derecho internacional. El Senado solamente participa en la formulación de reservas o declaraciones interpretativas, no así en la configuración de los tratados o convenciones los cuales suelen ser más bien de carácter multilateral. Sin embargo, la materia internacional tiene un efecto indirecto en la función legislativa interna. Los tratados o son autoaplicativos o exigen que el Estado correspondiente emita la legislación interna correspondiente. Y precisamente es en este segundo caso, que el Senado interviene desarrollando mediante el proceso legislativo ordinario las leyes que, en su caso, harán aplicable el tratado en cuestión, de manera que se desarrolla la función legislativa con base en el derecho internacional¹⁴⁹. Evidentemente en caso de que se active el procedimiento legislativo participará también la Cámara de Diputados como revisora.

En este sentido, si bien es de reconocerse que existe una interacción innegable entre el derecho internacional y el derecho interno, lo cierto es que el Senado no tiene el mismo nivel de participación en la creación de ambos tipos de normas. En el caso de las normas internacionales, puede afirmarse que el

¹⁴⁸ Raigosa Sotelo, Luis, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Senado de la República LVIII Legislatura; ITAM; Miguel Ángel Porrúa, México, 2003. pp. 128- 130.

¹⁴⁹ Es de mencionarse que diversas leyes de carácter mercantil fueron incorporadas con motivo de la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte.

Senado normalmente no participa activamente en la confección de los tratados o de las reservas firmadas por México, sino que la gran mayoría de las veces no participa o bien se limita a funciones de asesoría.

Sin embargo, el cambio en la composición político-ideológica del Senado ha provocado una transformación respecto de la actitud de la cámara alta con relación a la cuestión internacional. Como dos ejemplos recientes podemos citar: cuando el Senado, en ejercicio de las facultades conferidas en el artículo 76, fracción I, condenó la manera en que los representantes mexicanos habían votado en el seno de la Comisión de Derecho Humanos en la Organización de las Naciones Unidas, en el sentido de sancionar al Gobierno de Cuba, cuestión sobre la cual tradicionalmente el Gobierno mexicano se había abstenido; y también cuando se condenó la falta de una decisión acerca de la adhesión de México al Tratado de Roma y la Corte Penal Internacional. Estos acontecimientos acreditan una posición más activa y decidida en la materia que si bien debemos celebrar - independientemente del sentido sino por los hechos - representa apenas un buen comienzo.

6. Procedimientos jurisdiccionales.

6.1. Resolución de controversias limítrofes entre los Estados.

El artículo 76 fracción XI Constitucional consigna en su actual redacción que es facultad exclusiva del Senado de la República *“resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes”*.

El citado precepto es producto de las modificaciones a los artículos 46, 73, 76 y 105 de la Carta Magna que se efectuaron en 2005¹⁵⁰, con las que se trasladó la citada facultad del ámbito del Poder Judicial de la Federación - en concreto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación - al Senado de la República. Incluso fue muy cuestionado que en virtud de un artículo transitorio los expedientes que se encontraban en trámite en la Corte se remitieran al Congreso cuando ni siquiera se habían emitido las normas secundarias que normarían el correspondiente procedimiento, lo que importaba una evidente afectación a las partes en tales procesos - ahora procedimientos -, de los cuales ninguno se ha resuelto en la cámara alta, y dadas sus implicaciones políticas y la composición cuasi equilibrada - no hay que olvidar a los senadores plurinominales que “descompensan” el balance senatorial - del órgano es probable que ninguno se resuelva a menos que se logren “salomónicos” convenios entre las partes. Para atender este tema se acordó la creación de una Comisión de Límites de las Entidades Federativas, integrada por un senador de cada estado en litigio, con lo que se consuma a plenitud el problema del “juez-parte”.

En estas cuestiones el Congreso de la Unión ha realizado dos modificaciones; la primera en marzo de 1987, la cual al reformar el artículo 46 de nuestra Carta Magna estableció que los estados deberán arreglar entre sí sus límites a través

¹⁵⁰ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 2005.

de convenios amistosos que serán aprobados por el Congreso de la Unión; sin embargo, dicha disposición fue derogada el 8 de diciembre del 2005 cuando fueron reformados los diversos 46, 73, 76 y 105 para los efectos antes señalados.

Con estas modificaciones se concedió una facultad materialmente jurisdiccional a un órgano legislativo, al tiempo que se estableció la creación de la citada Comisión de Límites de las Entidades Federativas dentro del periodo ordinario de sesiones inmediato a la entrada en vigor del decreto, así como la expedición de la ley reglamentaria.

En la iniciativa presentada en la LIX Legislatura que propuso la reforma constitucional de referencia y fue presentada el 7 de octubre de 2004, se argumentó que mediante las reformas propuestas se buscaba subsanar una laguna legal existente, ya que desde la época de la independencia nunca se habían determinado definitivamente los límites y extensiones territoriales de las entidades federativas porque sólo se contaba con un reconocimiento general, provisional y condicionado a la ausencia de conflictos, quedando la federación en espera de que los propios estados resolvieran sus diferencias de manera amistosa.

También se dijo que en razón de esa ausencia de normas - y que, por tanto, sólo existen cuestiones políticas de hecho y no de derecho - este asunto *"debe ser conocido por el Congreso de la Unión con el carácter de conflicto exclusivamente político, para que dicho Congreso emita una resolución"*. Y que si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de otra clase de controversias constitucionales donde existen intereses políticos, *"en esos casos los problemas pueden ser resueltos jurídicamente porque hay una norma que así lo establece, a diferencia de lo que sucede con los conflictos de límites, en los que no hay ley reglamentaria"* que se aplique. La facultad del Poder Judicial, se dice, es para conocer sobre asuntos con cierto contenido político y resolver conflictos, pero no es posible cuando carecen de la normatividad requerida para su reglamentación, como en el caso que nos ocupa.

Es interesante que al dictaminarse la iniciativa fuera la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados la que resolviera que la Cámara de Senadores era el órgano federal idóneo para atender éste tipo de diferendos, descartando su propia intervención.

Para la toma de esta clase de determinaciones se requiere que las resoluciones correspondientes sean tomadas por votación calificada de dos terceras partes de los senadores presentes, esto con el supuesto propósito de limitar la politización de los conflictos - políticos *per se* - y permitir una mayor aceptación de las resoluciones por parte de las entidades federativas involucradas en los diferendos limítrofes.

Finalmente, la dictaminadora consideró conveniente que los decretos que contengan la resolución de estos conflictos territoriales tengan el carácter de definitivos e inatacables, tanto para evitar que se vaya a recurrir la determinación por otras vías ante la Suprema Corte y se regrese así al lugar del que se salió, y también porque se consideraba conveniente dirimir en definitiva estos conflictos que en su mayoría se vienen arrastrando de tiempo atrás.

Es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación vio disminuida sus facultades en la materia, constreñida únicamente a conocer en controversia constitucional y a solicitud de la entidad federativa interesada, de aquellos conflictos derivados de la ejecución del decreto de la Cámara de Senadores por el cual se resolvieran los diferendos territoriales.

La exposición de motivos expresaba la ausencia de elementos técnicos de la Corte para resolver estos asuntos y refería la existencia de conflictos de límites entre varios Estados de la República, los cuales se habían hecho del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero no obtuvieron

resolución satisfactoria por la falta de reglamentación y la diversidad de implicaciones que estos conflictos tenían¹⁵¹.

En nuestra opinión el “cambio de cancha” de esta facultad no ha resuelto el problema, ya que si a la Corte le faltaban elementos técnicos al Legislativo le sobran implicaciones políticas por las que se ve difícil la resolución de los expedientes radicados en la nueva comisión legislativa creada al efecto. La única solución está, como se apuntó, en que las partes interesadas tengan la voluntad de dirimir sus controversias por común acuerdo.

Para algunos senadores *“hasta ahora se ha hecho evidente la incapacidad del Senado para ejercer su función de árbitro imparcial en los conflictos referidos”*¹⁵².

Como se estableció en el primer informe de actividades de la Comisión de Límites entre las Entidades Federativas, del 27 de septiembre de 2007, durante su primer año de ejercicio recibió cuatro controversias - mismas que le turnó la Corte -, referentes a conflictos limítrofes entre los Estados de Jalisco y Colima, y Campeche, Quintana Roo y Yucatán, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la reforma del 8 de diciembre de 2005. Además, en el marco de los trabajos realizados para resolver el diferendo entre los Estados de Jalisco y Colima, se recibieron de la Mesa Directiva del Senado de la República cinco oficios referentes al tema. No obstante nada se ha resuelto.

¹⁵¹ Se mencionaban la controversia constitucional 9/97 de Quintana Roo vs. Campeche y Yucatán; la controversia constitucional 13/97 de Quintana Roo vs. Yucatán y Campeche; la controversia constitucional 3/98 de Jalisco vs. Colima; y la controversia 51/04 del Municipio de Cihuatlán, Jalisco vs. el Municipio de Manzanillo, Colima.

¹⁵² Ver en la *Gaceta del Senado de la República*. Número 198, Año 2008. La Iniciativa Presentada por la Senadora Eva Contreras Sandoval, del grupo parlamentario del PAN, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“Es de reconocer que ha resultado evidente la laguna jurídica existente en materia de reglamentación de conflictos limítrofes, incluso desde que el Poder Judicial contaba con esa atribución. Pero reglamentar el procedimiento para mediar en el conflicto territorial resulta insuficiente si se considera que con la participación del Senado como juez se corren muchos riesgos. El Senado no debe ni puede asumir funciones que corresponden al Poder Judicial; por congruencia con el principio de separación de poderes, no debe emitir sentencia alguna, si bien su participación o concurso son necesarios para intermediar y buscar acercar a las partes, propiciar la negociación y el arreglo o acompañar el proceso en aras de la mejor solución”*.

Paradójicamente algunos senadores de la actual legislatura - LX - han propuesto que se realice una nueva reforma constitucional para regresar al mecanismo anterior en virtud del cual el Senado no intervenía en caso de controversia y desacuerdo limítrofe entre las entidades. Bajo el argumento de que *"sin ley reglamentaria la reforma del 2005 es letra muerta que no ha podido aplicarse, y en su caso cualquier actuación que realice el Senado en asuntos pendientes sobre conflictos de límites podría ser nulo al no tener una ley que establezca el procedimiento para desahogar estos procesos"*¹⁵³, se busca regresar sobre lo andado.

Los problemas no han cesado, en el conflicto entre Jalisco y Colima la comisión integrada por dos senadores de Colima y uno de Jalisco fue cuestionada por el coordinador de los diputados perredistas en el Congreso del Estado de Jalisco, Samuel Romero Valle, precisamente porque los integrantes de la Comisión se constituyen en *"juez y parte"*.

Y como referente, es sintomático que la Procuraduría General de la República - PGR - comparta esta posición. Recientemente el Procurador Eduardo Medina Mora interpuso una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la que busca anular parte sustancial de una Ley Reglamentaria publicada el 31 de agosto de 2007, en la que se pretende que el Senado resuelva los conflictos políticos entre los estados. El Procurador pidió a la Corte invalidar 8 artículos de la Ley Reglamentaria de la Fracción VI del Artículo 76 de la Constitución -los artículos 2, 3 fracciones I, II y VI, 5 fracción II, 9 párrafo primero, 18 párrafo tercero, 22, 23 Y 24 -, debido a *"que varios elementos clave de la ley son inconstitucionales, entre ellos y sobre todo el que se faculte al Senado para intervenir de oficio en los conflictos políticos"*. El abogado de la Nación cuestionó que se permita al Senado intervenir cuando exista *"falta de colaboración o coordinación"* entre los poderes y, en general, cuando se presenten *"actos o hechos que un poder estatal realice o se abstenga de hacer, en perjuicio de otro u otros"*. Considera que tanto las

¹⁵³ Ver artículo de Carlos Acosta: "Propone el PRI que la Suprema Corte dirima controversias limítrofes" publicado en *El Sol de México, México D.F. 6 de mayo de 2008*.

reformas constitucionales de referencia como la normatividad secundaria - la Ley reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución - se exceden al atribuir facultades de juez en materia de conflicto político a un órgano legislativo, cuya preocupación fundamental se desenvuelve precisamente en la escena del conflicto político y de la negociación e intercambio, más que en su carácter de autoridad y de expresión de Supremo Poder de la Federación.

6.2. Declaración de Procedencia.

El procedimiento de *declaración de procedencia* - responsabilidad penal - frecuentemente se confunde con el de *juicio político* - responsabilidad política -, ya que el primero es muy similar a la primera instancia del segundo, la cual también se desarrolla en la Cámara de Diputados. Sin embargo, se trata de cuestiones diversas. Es necesario reconocer que el juicio político y la declaración de procedencia tienen naturaleza y características distintas, por lo que sus procedimientos deben atender sus diferencias; en el primero se trata de enjuiciar al servidor público por haber atentado en contra de los intereses públicos fundamentales, hasta llegar a una sentencia que lo sanciona y su ejecución; en el segundo, el objetivo es establecer si se dan los requisitos formales para que válidamente pueda ejercerse acción penal contra un sujeto protegido por inmunidad constitucional.

Elisur Arteaga Nava define a la declaración de procedencia como un acto “*de carácter político, administrativo, de contenido penal procesal, irrenunciable transitorio y revocable, competencia de la cámara de diputados, que tiene por objeto poner a un servidor público a disposición de las autoridades judiciales a fin de que sea juzgado exclusivamente por el o los delitos cometidos durante el desempeño de su encargo y que la declaración precisa*”¹⁵⁴.

Se trata de una serie concatenada de actos cuya finalidad es la resolución declarativa suficiente para poner al servidor público a disposición de la justicia penal. Los efectos de la declaración de procedencia se surten únicamente en el ámbito penal, pues el antepenúltimo párrafo del artículo 111 constitucional establece que en materia civil no se requerirá de previa declaración de procedencia¹⁵⁵.

Con el propósito de proteger la función constitucional desempeñada por ciertos servidores públicos de alta jerarquía, respecto de posibles obstrucciones o

¹⁵⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, México, 1998. pp. 739 a 768.

¹⁵⁵ Artículo 111, penúltimo párrafo, constitucional: “*En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.*”

agresiones con fines políticos de las demás ramas del gobierno, o bien de represalias o acusaciones temerarias, la Ley Suprema conserva y amplía su inmunidad procesal - antes llamada en forma equívoca “fuero constitucional”- a través de la institución de la declaración de procedencia, la cual se deriva de la necesidad política de impedir que ciertas funciones públicas de especial importancia sean vulneradas por otras funciones también públicas.

Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación al afirmar que la inmunidad procesal *“tiende a proteger la independencia y autonomía del poder frente a los otros poderes del Estado, y lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones, a la satisfacción de determinados presupuestos, cuya ausencia les obliga a no enjuiciar”*¹⁵⁶.

Los servidores públicos que gozan de inmunidad constitucional respecto de los cuales se precisa previamente a su sujeción a juicio una declaración de procedencia son:

- Diputados y senadores al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de Despacho.
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Procurador General de la República.
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.
- Consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

¹⁵⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta época, t. LXXXVII, núm. V. pp. 1881-1884.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido para la declaración de procedencia de los funcionarios federales, pero en este supuesto la manifestación congresional será para el efecto de que se comunique la decisión a las Legislaturas Locales las que deberán proceder según corresponda.

Los aspectos del procedimiento en la Cámara de Diputados los desglosaremos en los de índole constitucional y posteriormente en los de índole legal.

En cuanto a los lineamientos constitucionales, tenemos que el multicitado artículo 111 dispone que para proceder penalmente contra los funcionarios señalados por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado. Esto es lógico dado que se ha intentado constitucionalmente salvaguardar la permanencia institucional de los servidores públicos. Tanto la Comisión Instructora que redacta el proyecto de resolución como el Pleno de la Cámara de Diputados que lo aprueba, están obligados a razonar y fundar su punto de vista respecto de la existencia del delito, la probable responsabilidad del inculcado y la subsistencia del fuero.

A diferencia de lo previsto anteriormente por el artículo 109 constitucional, el texto vigente a partir de 1982 establece atinadamente que la declaración respectiva será tomada por la mayoría absoluta sólo de los miembros presentes; antes se computaba a los ausentes como si votaran en sentido opuesto a que se procediera penalmente contra el inculcado - en tanto que se requería mayoría absoluta de todos los representantes de la cámara -¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Ver, Orozco Henríquez, Jesús, "Comentario al artículo 111 Constitucional", en *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Cámara de Diputados, Tomo, XI/2. México, 1999, pp. 12 y 13.

Aún cuando la resolución de la Cámara de Diputados sea en el sentido de que no habrá lugar a proceder y tenga por efecto que no se pueda someter a proceso penal al inculpado, ello no significa impunidad alguna del mismo, pues de acuerdo con el texto constitucional la imputación podrá continuar su curso cuando el servidor público haya concluido el ejercicio de su encargo, toda vez que no se prejuzga sobre los fundamentos de la imputación - aunque en cierta forma se hace al expresarse sobre el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad - y, de conformidad con el artículo 114, los plazos de prescripción penal se interrumpen en tanto el respectivo servidor público continúe desempeñando alguno de los cargos a que aplica dicha inmunidad procesal, contando el Ministerio Público cuando menos con tres años posteriores a la separación de dicho cargo para ejercer, en su caso, las acciones respectivas.

José de Jesús Orozco Henríquez¹⁵⁸ hace notar que en realidad la única inmunidad absoluta prevista para los legisladores federales se concreta a las opiniones que manifiesten los parlamentarios en el desempeño de sus cargos, conforme a lo dispuesto en el artículo 61, primer párrafo, constitucional¹⁵⁹; pero incluso los mismos representantes populares son en todo momento penalmente responsables por cualquier conducta típica, antijurídica y culpable que cometan en ejercicio de su encargo, previa declaración de procedencia.

En lo que toca al procedimiento en el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece que *“en todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento”*.

¹⁵⁸ *Idem.*

¹⁵⁹ Artículo 61 constitucional: *“Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellos. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar”*.

Eduardo Andrade¹⁶⁰ formula una clasificación interesante de las formalidades parlamentarias para esta cuestión, dividiéndolas en tres tipos, a saber:

a) *Formalidades para la creación de la autoridad competente.* En este sentido son aplicables las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos contempladas en los artículos 10 y 11.

b) *Formalidades relativas a la discusión:* El artículo 20 de la misma ley de responsabilidades contiene disposiciones que comparten características procesales en el sentido de procedimiento jurisdiccional-parlamentario. Esta disposición se ha entendido que priva tanto para la actuación de la Sección Instructora como para el Pleno de la Cámara, de manera que en la práctica al interior de la Instructora se sigue un mecanismo de debate dirigido por su Presidente en el que se concede la palabra a los miembros de la sección siguiendo un procedimiento parlamentario. También se prevé que en la sesión en la que habrá de resolverse acerca del dictamen aprobado por la Sección Instructora, se haga una declaración formal de que la Cámara de Diputados se erige en Jurado de Procedencia. Acto seguido, la Secretaría debe dar lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de estas. Será en los resolutivos del Dictamen de la Sección Instructora donde se defina si ha lugar o no ha proceder penalmente contra el inculpado y, en su caso, si queda separado del cargo. Y estos puntos son los que deben ser votados.

El procedimiento ante el Pleno constituye uno de los pocos casos en que la tribuna de la Cámara de Diputados puede ser empleada, de acuerdo a la ley, por una persona ajena dicho cuerpo colegiado. Al efecto, establece el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que después de que se hayan leído las Conclusiones de la Sección Instructora, se

¹⁶⁰ Andrade, Eduardo, *La declaración de procedencia en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos Núm. 63, México, 2004. pp. 97 y ss.

concederá la palabra al denunciante o querellante¹⁶¹ y, en seguida al servidor público o a su defensor.

c) Formalidades relativas a la votación. La regla general en cuanto al número necesario para la aprobación de la resolución correspondiente esta establecido en la propia Constitución - artículo 111 - donde se determina que será la mayoría absoluta de los miembros presentes, a diferencia como ya lo hemos comentado del sistema anterior a la reforma de 1982. La mayoría absoluta consiste en un número de votos superior a la mitad de los miembros presentes. La regla de la votación también está contenida en el artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁶².

De manera breve y puntal podemos describir el procedimiento para la Declaración de Procedencia de la siguiente manera:

- 1) Presentación de denuncia o querrela por particulares o requerimiento del Ministerio Público en cumplimiento de los requisitos procedimentales respectivos para el ejercicio de la acción penal.
- 2) La Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer, en su caso, la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita. Concluida esta etapa de indagación, la Sección Instructora dictaminará si ha lugar o no a proceder penalmente en contra del inculpado.
- 3) Rendición de dictamen. La Instructora deberá rendir su dictamen en un plazo prorrogable de sesenta días hábiles. En este último supuesto se observarán las

¹⁶¹ Teóricamente puede existir un denunciante o querellante, pero en la práctica, se ha seguido la costumbre de desechar aquellas denuncias que no hayan pasado por el tamiz del Ministerio Público, o bien remitirse a este para que se integre la averiguación previa correspondiente. En consecuencia, donde en el artículo 20 de la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos dice denunciante o querellante debe entenderse al Ministerio Público.

¹⁶² ARTÍCULO 40: " En todo lo no previsto por esta Ley, en las discusiones y votaciones se observarán, en lo aplicable, las reglas que establecen la Constitución, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso General para discusión y votación de las leyes. En todo caso, las votaciones deberán ser nominales, para formular, aprobar o reprobado las conclusiones o dictámenes de las Secciones y para resolver incidental o definitivamente en el procedimiento."

normas acerca de la ampliación de plazos para la recepción de pruebas en el procedimiento referente al juicio político.

4) Dada cuenta del dictamen correspondiente, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados anunciará al Pleno que debe erigirse en Jurado de Procedencia, haciéndolo saber al inculpado y a su defensor, así como al Ministerio Público. Si a juicio de la Sección Instructora la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara para que ésta resuelva si se continúa o desecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

5) El día designado, previa declaración del Presidente de la Cámara, ésta conocerá en Pleno del dictamen que la Instructora le presente,

6) Si la Cámara de Diputados declara que ha lugar a proceder penalmente contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión, y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión¹⁶³.

Cuando se siga proceso penal a un servidor público de los mencionados en el artículo 111 constitucional, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se refieren los artículos anteriores, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al Juez o Tribunal que conozca de la causa, a fin de que suspenda el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

¹⁶³ Por lo que toca a Gobernadores, Diputados a las Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, a quienes se les hubiere atribuido la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local respectiva, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda y, en su caso, ponga al inculpado a disposición del Ministerio Público Federal o del Órgano Jurisdiccional respectivo.

7. Procedimientos protocolarios.

7.1. Cambio de poderes.

El artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, al tomar posesión de su encargo, el titular del Poder Ejecutivo rendirá protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente.

Cuando el Presidente de la República asiste al Congreso de la Unión a realizar la protesta que previene la Constitución Federal, saldrá a recibirlo hasta la puerta del recinto parlamentario una comisión compuesta de seis diputados e igual número de senadores, incluyendo un secretario de cada Cámara. Dicha Comisión de Cortesía lo acompañará hasta su asiento y, al finalizar el acto, también lo acompañarán a su salida hasta la misma puerta del Palacio Legislativo de San Lázaro - recinto legislativo del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos -. Asimismo, se nombrarán comisiones de cortesía para acompañarlo en el trayecto de la residencia oficial al Congreso y de éste a la citada residencia.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 186 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al ingresar y salir del Salón de Sesiones el Presidente de la República se pondrán de pie todos los asistentes a las Galerías y los miembros del Congreso, a excepción de su Presidente, que solamente lo verificará a la entrada del primero, cuando éste haya llegado a la mitad del salón. De la misma forma, en el artículo 187 reglamentario se establece que el Presidente de la República hará la protesta de pie ante el Presidente del Congreso y, concluido este acto, se retirará con el mismo ceremonial prescrito en los artículos anteriores.

Sin lugar a dudas este acto tiene al igual que el rito del informe presidencial un cierto contenido republicano que debe permanecer. La pregunta es si el formato en virtud del cual se desarrolla es consistente con dicho espíritu republicano en estos nuevos tiempos de pluralidad y alternancia.

7.2. Sesiones solemnes.

Ciertos actos que tienen lugar en el ámbito congresional deben revestir ciertas solemnidades que integran el ceremonial, o sea, satisfacer un conjunto de requisitos de forma que rigen en su celebración. En este sentido, atenderemos a la siguiente clasificación propuesta por Jorge Fernández Ruiz¹⁶⁴

I. Disposiciones de fórmula verbal.

A. De naturaleza constitucional.

Toma de posesión del cargo de presidente electo. El artículo 87 constitucional determina el texto preciso que al tomar posesión de su cargo debe recitar el Presidente de la República, ya sean ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente en los recesos de aquél, para cumplir con la obligación impuesta por el artículo 128 constitucional¹⁶⁵. Dicho texto es el siguiente: “*protesto guardar y hacer guardar la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanan y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la república que el pueblo me ha conferido, mirando en toso por el bien y la prosperidad de la Unión, y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande*”.

B. De naturaleza legal o reglamentaria.

Por su parte, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula a detalle los aspectos protocolarios de la Sesión Constitutiva de una legislatura. Y también hace mención en su artículo 15 de la fórmula para la protesta que debe rendir el Presidente de la Mesa de Decanos¹⁶⁶ en la

¹⁶⁴ Fernández Ruíz, Jorge, *El Poder Legislativo*, segunda edición, Porrúa, UNAM, Serie Investigaciones Jurídicas, No. 137, México, 2004. pp. 428 a 433.

¹⁶⁵ Artículo 128 constitucional: “*Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen*”.

¹⁶⁶ Tal como lo dispone el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Mesa de Decanos se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá

sesión constitutiva de la Cámara de Diputados, que es del siguiente orden: *"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de diputado a la (número ordinal) Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que el pueblo me ha conferido, así como la responsabilidad de Presidente de la Mesa de Decanos de la Cámara, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión. Si así no lo hago, que la Nación me lo demande"*¹⁶⁷.

Para la conducción de esta sesión inaugural se instala una Mesa de Decanos conformada por un Presidente, tres Vicepresidentes y tres Secretarios.

El procedimiento para la instalación de la nueva legislatura se desarrolla de la siguiente manera:

1. Presentes los diputados electos en el Salón de Sesiones para la celebración de la Sesión Constitutiva, el Secretario General de la Cámara - cargo de naturaleza administrativa que en esta ocasión asume funciones propiamente legislativas - informará que cuenta con la documentación relativa a los diputados electos, las credenciales de identificación y acceso de los mismos, la lista completa de los legisladores que integrarán la Cámara y la identificación de la antigüedad en cargos de legislador federal de cada uno de ellos; y mencionará por su nombre a quienes corresponda integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que pasen a ocupar su lugar en los espacios asignados a los integrantes de la citada mesa.

en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y, en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el Presidente de la Mesa de Decanos. Serán Vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de Secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades.

¹⁶⁷ El artículo 15, párrafo 5, de la citada Ley Orgánica dispone que *"el Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará la mencionada protesta con el brazo derecho extendido."*

2. El Presidente de la Mesa de Decanos ordenará la comprobación del quórum a uno de los Secretarios que procederá en consecuencia, a efecto de estar en condiciones de abrir la sesión. Declarado el quórum, el Presidente de la Mesa de Decanos abrirá la sesión y acto seguido se dará a conocer el Orden del Día, mismo que se ceñirá al cumplimiento de los siguientes puntos:

- a. Declaración del quórum;
- b. Protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos y Protesta constitucional de los diputados electos presentes.
- c. Elección de los integrantes de la Mesa Directiva.
- d. Declaración de la legal constitución de la Cámara.
- e. Cita para sesión del Congreso General.
- f. Designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

3. El Presidente de la Mesa de Decanos se pondrá de pie y al efecto harán lo propio los demás integrantes de la Cámara. Aquél prestará pronunciando la ya mencionada fórmula.

4. El resto de los integrantes de la Cámara permanecerá de pie y el Presidente de la Mesa de Decanos les tomará la protesta en los términos arriba apuntados.

5. Una vez que se hayan rendido las protestas constitucionales referidas en los dos párrafos anteriores, se procederá a la elección de Mesa Directiva.

6. Realizadas las votaciones y una vez declarados los resultados de la elección de Mesa Directiva, el Presidente de la Mesa de Decanos invitará a sus integrantes a que ocupen el lugar que les corresponde en la parte alta del recinto, y los miembros de ésta regresarán a sus lugares en el Salón de Sesiones.

7. La elección de la Mesa Directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

8. En la circunstancia de que la Mesa de Decanos deba actuar como Mesa Directiva, en tanto se concretan los entendimientos necesarios para elegir ésta, se harán las comunicaciones pertinentes a que se refiere el párrafo anterior.

9. El Presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, mediante la siguiente fórmula: "*La Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiente a la (número ordinal) Legislatura, se declara legalmente constituida para el desempeño de sus funciones*"¹⁶⁸.

10. Se citará para la sesión de Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, que deberá celebrarse a las 17:00 horas del primero de septiembre del año que corresponda.

11. A su vez, hará la designación de las comisiones de cortesía que estime procedentes para el ceremonial de la sesión de Congreso General, tomando en cuenta el criterio de proporcionalidad en función de la integración del Pleno.

12. Una vez constituida la Cámara y para la celebración de las sesiones de apertura de Congreso General que se den con posterioridad a la de inicio de sesiones ordinarias del primer año de ejercicio legislativo, el Presidente de la Mesa Directiva formulará las citas correspondientes para las 10:00 horas de las fechas señaladas en los artículos 65 y 66 constitucionales.

13. Los diputados que se presenten o sean llamados al ejercicio del cargo con posterioridad a la sesión constitutiva de la Cámara, rendirán la protesta

¹⁶⁸ Artículo 16 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

constitucional ante el Presidente de la Mesa Directiva en los términos de la fórmula señalada.

Disposiciones de fórmula verbal para la Cámara de senadores semejantes a las anteriores están previstas en los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe mencionar que las ceremonias de imposición de las medallas Belisario Domínguez y Eduardo Neri, legisladores de 1913, en el Senado de la República y la Cámara de Diputados, respectivamente, también constituyen sesiones solemnes que se deben realizar conforme al ceremonial reglamentado al efecto.

II. Disposiciones de lugar que se contienen en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuando el Presidente de la República asista al recinto parlamentario tomará asiento al lado izquierdo del Presidente del Congreso.

Al discurso que el Presidente de la República pronuncie en este acto el Presidente del Congreso contestará en términos generales.

Los diputados y senadores tomarán asiento sin preferencia alguna.

Se otorga a los supervivientes del H. Congreso Constituyente de 1917 el derecho de ocupar, sin voz ni voto, y cuantas veces lo deseen, sendas curules en los Salones de Sesiones de las Cámaras que forman el Congreso de la Unión durante sus períodos Legislativos.

Cuando algún funcionario, representante diplomático o personaje de relieve se presente en la Cámara a invitación de ésta o por sí, se nombrará una comisión que lo reciba a las puertas de la misma y lo acompañe hasta el lugar donde deba tomar asiento que podrá ser en los palcos bajos, en las curules de los diputados o senadores, o bien en el estrado que ocupa la Presidencia.

En las sesiones solemnes, las primeras curules alrededor de la tribuna se destinarán a los Secretarios de Estado, que concurran a la sesión. Y se destinará en las Galerías un lugar especialmente destinado al Cuerpo Diplomático y otro a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, a los Gobernadores de los Estados y demás funcionarios públicos.

No obstante que en el Senado de la República se convocó en la LVI Legislatura a una sesión secreta en la que se trató un asunto de naturaleza económica, en la práctica las disposiciones reglamentarias que norman esta clase de reuniones del parlamento mexicano constituyen letra muerta. En los artículos 31, 32, 33 y 34 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se establece que *“después de la sesión pública, los lunes de cada semana, habrá sesión secreta para despachar los asuntos económicos de la Cámara y otros que exijan reserva”*, así como que *“si fuera de ese día ocurriere algún asunto de esta clase, podrá haber sesión secreta extraordinaria por disposición del Presidente de la Cámara, o a moción de algún individuo de ella, o por indicación del Presidente de la propia Cámara o del Ejecutivo”*; y se limitan esta clase de encuentros legislativos a los siguientes asuntos: *“I.- Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República, los Secretarios de Despacho, los Gobernadores de los Estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; II.- Los oficios que con la nota de “reservados” dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los Gobernadores o las Legislaturas de los Estados; III.- Los asuntos puramente económicos de la Cámara; IV.- Los asuntos relativos a relaciones exteriores; V.- En general, todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva”*. Finalmente se dispone que *“cuando en una sesión secreta se trate de un asunto que exija estricta reserva, el Presidente de la Cámara consultará a ésta si debe guardar sigilo, y siendo afirmativa la respuesta, los presentes estarán obligados a guardarlo”*.

7.3. Inscripción en letras de oro.

Se trata de un procedimiento parlamentario por el cual uno o varios legisladores proponen a la Cámara sea inscrito con Letras de Oro en el Muro de Honor del Palacio Legislativo de San Lázaro el nombre de algún personaje relevante o alguna institución que a su juicio se estime honorable en la historia nacional.

Si bien no existe expresamente disposición legal al respecto, en la práctica las iniciativas para la inscripción se fundamentan *“de conformidad con la fracción I del artículo 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 40 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 87 y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”*¹⁶⁹.

Para estos efectos la correspondiente iniciativa es turnada a la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados para su estudio y dictamen. En realidad más que un dictamen la citada comisión elabora el proyecto de decreto.

¹⁶⁹ Ver el *“PROYECTO DE DECRETO DE LA COMISIÓN DE REGLAMENTOS Y PRACTICAS PARLAMENTARIAS, PARA QUE SEA INSCRITO EN LETRAS DE ORO EN EL MURO DE HONOR DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL NOMBRE DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO”*. El proyecto de decreto definitivo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril del año 2003.

7.4. Medallas y reconocimientos. Medalla de Honor Belisario Domínguez y Medalla al Mérito Cívico Eduardo Neri, Legisladores de 1913.

Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines se expidió el Decreto¹⁷⁰ de creación de la Medalla de Honor “*Belisario Domínguez*” del Senado de la República. La finalidad de este reconocimiento es premiar a los hombres y mujeres mexicanos que se distingan por “*su ciencia o su virtud en grado eminente, como servidores de nuestra Patria o de la Humanidad.*”

La Medalla de Honor “Belisario Domínguez” del Senado de la República consta del Diploma alusivo y tejo de oro, pendiente de una cinta de seda para fijarse al cuello, y en la que luce el tricolor nacional; el Escudo de la Patria en medio de la inscripción: Estados Unidos Mexicanos. H. Cámara de Senadores 1952-1958.- figurarán en el anverso de aquél, y la efigie del Héroe Civil Belisario Domínguez en medio de la inscripción: “*Ennoblecio a la Patria.- 7 de octubre de 1913.-*” quedarán grabados en su reverso.

Este reconocimiento se otorgará en cada caso por acuerdo tomado en sesión pública por la cámara alta del Congreso de la Unión, previo el dictamen de la comisión respectiva y la discusión de los méritos del candidato. El candidato puede ser propuesto por los siguientes sujetos:

- 1) El presidente de la República.
- 2) Miembros del Poder Legislativo Federal.
- 3) Legislaturas de los Estados.
- 4) Universidades del País.
- 5) Organizaciones Sociales

¹⁷⁰ *DECRETO POR EL CUAL SE CREA LA MEDALLA DE HONOR BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de enero de 1953.

6) Cualesquiera otras instituciones que representen el ambiente cultural de la época.

Nótese que al momento de ser expedido el referido decreto, si bien se prevén a las Legislaturas de los Estados, no era posible prever ni facultar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El artículo cuarto del Decreto establece que las Medallas y los diplomas respectivos serán impuestas y otorgados en la sesión solemne que el 7 de octubre de cada año celebre la Cámara de Senadores par conmemorar el sacrificio del mártir de la democracia Dr. Belisario Domínguez.

Para la realización de este procedimiento se instituye una comisión, esta Comisión de la Medalla Belisario Domínguez someterá a la consideración del Pleno un dictamen en donde se analicen las diversa propuestas de los sujetos que podrían ser galardonados con dicha medalla, lo anterior con fundamento en los artículos 85, 90, 94 y 100 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. De conformidad con el Reglamento de la Medalla Belisario Domínguez, el registro de postulaciones quedará comprendido entre los días primero y treinta de noviembre de cada año, y la condecoración se otorgará en cada caso por acuerdo tomado en sesión pública celebrada los días 2 al 20 de septiembre por el Senado de la República, previo el dictamen de la Comisión y de discusión de los méritos de las personas propuestas.

Asimismo, en el artículo décimo del citado Reglamento se señala que el Secretario llevará en libros autorizados por la Comisión los registros de las personas condecoradas con las anotaciones correspondientes, el libro de actas y el archivo. Conservará además las insignias de las cuales llevará un inventario riguroso y procederá a la distribución de las mismas en su caso, acompañando el Diploma correspondiente.

En la sesión solemne para la condecoración de la medalla se observa el siguiente procedimiento: el Presidente de la Mesa Directiva procede a solicitar

el resultado del cómputo de asistencia de los senadores para conocer si existe el quórum necesario, habiendo quórum reglamentario, el Secretario de la Mesa Directiva da lectura a las comisiones protocolarias de la sesión solemne. Acto seguido, el Presidente de la Mesa Directiva da por iniciada la sesión solemne a fin de entregar el galardón con su diploma correspondiente. Por su parte, el Secretario de la Mesa Directiva solicita a los legisladores ponerse de pie a efecto de rendir los honores de ordenanza y procede a pasar la lista de honor. Una vez realizados los actos de honor, el Presidente de la cámara solicita al Secretario de lectura a la histórica proclama del médico y senador Belisario Domínguez, correspondiente a la vigésima séptima legislatura del Senado de la República.

Hecha la lectura del texto del senador Belisario Domínguez, se procede a dar la palabra a un senador en nombre de la Cámara de Senadores, y una vez finalizado el discurso, el Presidente de la Mesa Directiva prosigue con la entrega de la medalla y diploma al galardonado. Por último, se entona el Himno Nacional Mexicano y después se levanta la sesión.

Por su parte, la Cámara de Diputados tiene su propio reconocimiento, el cual recibe el nombre de Medalla al Mérito Cívico “Eduardo Neri, Legisladores de 1913”.

Es interesante la historia de la medalla Eduardo Neri, ya que habiéndose otorgado luego se canceló y recientemente se reestableció. En principio, Eduardo Neri Reynoso fue un destacado legislador guerrerense que formó parte de la célebre XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados que fue disuelta por órdenes del traidor y usurpador Victoriano Huerta. El 9 de octubre de 1913, con el país sumido en una grave crisis institucional y no obstante los asesinatos del senador Belisario Domínguez y de los diputados Adolfo C. Gurrión y Serapio Rendón, así como de Abraham González, gobernador de Chihuahua, y del General Gabriel Hernández, el también abogado Eduardo Neri subió valientemente a la más alta tribuna del país a denunciar los abusos y crímenes de los huertistas.

Debido a esta gesta heroica y a una vida honorable dedicada al servicio público y la postulancia, el 2 de diciembre de 1969 el Pleno de la XLVII Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó que se rindiera un homenaje al licenciado Eduardo Neri Reynoso por su labor patriótica y se le entregara una medalla conmemorativa con la leyenda: “Al Valor Civil y Defensor de la Dignidad del Poder Legislativo”. Con este hecho, siendo el galardonado el primero en recibirla a sus 82 años de edad, quedó instituída de manera permanente la medalla Eduardo Neri, la cual se entregaría cada tres años - una vez por legislatura - por la Cámara de Diputados a un ciudadano que se distinguiera por sus hechos, conducta ejemplar o bien aportación a la ciencia, el arte o el civismo.

El 9 de octubre de 1972 la XLVIII Legislatura entregó la Medalla al Mérito Cívico “Eduardo Neri” a Jesús Silva Herzog. El 9 de octubre de 1975 la XLIX hizo lo propio con Enrique Corona Morfín. La L Legislatura no entregó este reconocimiento y la LI la impuso el 15 de octubre de 1981 a Salvador Azuela Rivera. Y en la LII Legislatura se entregó a Francisco Martínez de la Vega.

No obstante, el 29 de septiembre de 1987 se propuso en la LIII Legislatura sustituir la Medalla al Mérito Cívico “Eduardo Neri” por la Medalla al Mérito “Legisladores Mártires de 1913”, bajo el argumento de que el reconocimiento no debía llevar el nombre de un solo diputado. La propuesta fue aprobada pero el desencuentro provocó que desde su creación la nueva presea jamás fuera conferida.

En una actitud ecléctica, y a propuesta de un grupo multipartidista de diputados, mismo que evidentemente incluía a casi todos los guerrerenses, encabezado por el legislador Efrén Leyva Acevedo, el 2 de mayo de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea la Medalla al Mérito Cívico Eduardo Neri, Legisladores de 1913, con el que se abrogan los anteriores y se crea este reconocimiento, con el cual la cámara baja cada 9 de octubre del último año de ejercicio de cada legislatura honra en sesión solemne a un ciudadano o ciudadana que se haya distinguido relevantemente, sirviendo a la colectividad nacional y a la República,

destacando por sus hechos cívicos o políticos. Junto con la medalla la Cámara de Diputados entrega al galardonado una suma de dinero.

En términos del Reglamento de la Medalla al Mérito Cívico “Eduardo Neri, Legisladores de 1913” de la H. Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2002, el dictamen correspondiente compete a la comisión encargada de las prácticas parlamentarias.

CAPÍTULO IV

MECANISMOS SIMILARES EN EL DERECHO COMPARADO

- 1. Reino Unido.**
- 2. España.**
- 3. Estados Unidos de América.**
- 4. Italia.**
- 5. Francia.**
- 6. Chile.**

Capítulo IV. Mecanismos similares en el derecho comparado.

Cualquier esfuerzo en aras de la modernización del proceso y procedimientos que tienen lugar en el parlamento mexicano, debe tener como objetivo el alcanzar la eficacia congresional. Y ser eficaz implica tener la “*fuera y poder para obrar*”¹. En otras palabras, la intención de transformar las reglas del juego parlamentario se reduce a lograr que a través del desarrollo del trabajo legislativo el parlamento obre, esto es, que ejerza sus funciones de manera óptima.

Hacer referencias al derecho comparado, en este caso, no supone un acto de romanticismo malinchista, pues hay que aclarar que se trata sólo de directrices básicas para el buen hacer de la producción legislativa.² El grado de eficacia es un factor dinámico que, sin lugar a dudas depende en buena medida de las condiciones políticas que privan en el país en un momento determinado. Sin embargo, existen un sinnúmero de cuestiones que pueden mantenerse ajenas al vaivén político y cuyo trámite, si el Congreso de la Unión cuenta con mecanismos adecuados para realizar su labor, no debe ser un calvario con escasas posibilidades de éxito.

En cuanto a su función de creador de las normas jurídicas, es un hecho que el Derecho se ha ampliado, especializado y vuelto más dinámico en las últimas décadas. Cada vez se requieren a un ritmo más acelerado más disposiciones de contenido más especializado. Por ello, hoy más que nunca urge contar con las herramientas necesarias para satisfacer esta nueva necesidad comunitaria.

En lo que toca a su papel de contrapeso del Ejecutivo, es también evidente que la administración pública es cada día más compleja y, consecuentemente, la tarea fiscalizadora exige de instrumentos óptimos. Lo mismo sucede respecto

¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21a Edición, Madrid, 1992, voz “eficacia”, p. 559.

² Ver, Nava Gomar, Salvador, (coordinador), *Manual de Técnica Legislativa*, Tomo I. Coedición con: LV Legislatura, Estado de México; Konrad-Adenauer-Stiftung; Universidad Anáhuac del Sur ; D&P Consultores S. C; The State University of New York ; United States Agency for International Development, USAID, México, 2003.

de las cuestiones financieras, jurisdiccionales y de orientación política, entre otras.

Teniendo claro el destino al que deseamos arribar, ahora conviene aclarar la ruta. En este sentido, son dos los aspectos fundamentales. Por un lado, que nuestro objetivo no es una meta abstracta, se trata de un valor de importantes consecuencias sociales. Efectivamente, no se debe soslayar el papel del Legislativo en la esfera de los gobernados. El pueblo es el depositario de la soberanía nacional, y de ella surge el poder público para beneficio del primero. Entonces, la transformación del Legislativo se orientará de fondo a establecer un parlamento que atienda de manera más adecuada las necesidades colectivas. Así pues el Congreso de la Unión es el poder público por excelencia, ya que su origen y destino es el beneficio común.

Por otro lado, es innegable que existen experiencias positivas en otras latitudes con relación a los procedimientos parlamentarios. Independientemente de que se trate de regímenes presidencialistas como el nuestro, o bien parlamentarios, siempre será revelador y orientador el conocer y tratar de entender la manera en la que otras naciones han organizado su realidad parlamentaria. Reconociendo que el Legislativo es una de esas cuestiones cuya génesis y desarrollo van de la mano de la particularísima cultura e historia de cada país, no se puede negar que las funciones básicas del parlamento finalmente son las mismas en todo el mundo y por ende es posible encontrar en la experiencia comparada una veta invaluable de ideas que nos impulsen para llegar a feliz puerto en nuestra empresa.

A nivel comparado, desde la posguerra, los parlamentos han presenciado un importante incremento en el volumen y en la complejidad temática del trabajo legislativo. Dicha dinámica ha generado presiones para que los procedimientos que regulan la tramitación de los diversos instrumentos parlamentarios se simplifiquen o bien se hagan más expeditos, con el objetivo de ser verdaderamente eficientes en esta nueva tónica congresional.

De esta manera, y en soporte de la tesis referida, hemos de iniciar el presente capítulo relatando las cuatro tendencias fundamentales en el Derecho Parlamentario contemporáneo, mismas que inciden en la temática de referencia y se orientan esencialmente a “acelerar” los mecanismos de discusión de los proyectos legislativos:

- a) La reducción en el tiempo total disponible para la consideración final de las tareas legislativas.
- b) La aplicación y subsiguiente reducción de los límites de tiempo con respecto a las intervenciones y los discursos de los legisladores.
- c) La práctica de contemplar un tiempo específico y claramente determinado para el debate de cualquier iniciativa de ley.
- d) El establecimiento de límites de tiempo respecto a las interpelaciones o preguntas orales.³

Para el estudio comparativo que nos proponemos se han seleccionado los Legislativos de los siguientes seis países: Reino Unido, España, Estados Unidos de América, Italia, Francia y Chile. El objeto es realizar una primera aproximación y evaluación de su experiencia parlamentaria recurriendo al método del derecho comparado. Los aspectos relevantes a considerarse serán: estructura, organización y funcionamiento, así como los procedimientos legislativos de creación de normas generales, abstractas e impersonales - leyes -, procedimientos financieros y algunos procedimientos evaluatorios.

³ Véase, *House of Commons Procedure: Its Reform, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*, publicación número 82-15E del Gobierno del Canadá, p. 3.

1. Reino Unido.

En todo estudio comparado sobre el parlamento sería imperdonable no considerar a la nación que integró al ahora poder legislativo a la esfera del gobierno y que sigue siendo un referente, particularmente en lo que al régimen parlamentario se refiere.

El parlamento inglés - *Parliament* - se integra por la Corona, la Cámara de los Comunes - *House of Commons* - y la Cámara de los Lores - *House of Lords* -. Las facultades de la Corona son meramente formales y el Gobierno es ejercido por el Gabinete encabezado por el Primer Ministro, de tal modo que en la práctica se observa un parlamento bicameral conformado por las dos cámaras.

La Cámara de los Comunes se conforma por 659 miembros de los cuales 523 son representantes de Inglaterra, 72 de Escocia, 38 de Gales y 17 de Irlanda del Norte.⁴ Son electos mediante sufragio universal, directo y secreto, por un periodo de hasta cinco años, plazo que puede prorrogarse en circunstancias especiales o bien reducirse en el supuesto de que se disuelva el Parlamento.

Para algunos autores esta cámara es la que refleja desde la óptica socio-económica y política la realidad del Reino Unido.⁵ Para su operación, se organiza de la siguiente manera: un Presidente; el Comité de Pleno; comités permanentes y comités extraordinarios. El Presidente de la Cámara de los Comunes es el llamado "*Speaker*" - el orador o el que habla en nombre de los comunes - se elige al inicio de la legislatura y casi siempre es un legislador sin partido, lo que permite lograr el consenso entre los dos partidos⁶. Su designación pasa por la aprobación real, la cual es formalizada por su homólogo en el otro colegio legislativo el Presidente de la Cámara de los Lores - llamado *Lord Canciller* -.

⁴ Ver Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento Británico*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960. p. 89.

⁵ Silk, Paul, *How Parliament Works*, 2ª edición, Londres y Nueva York, Longman, 1991, p. 8-9.

⁶ The Labour Party y The Liberal Party.

Entre sus funciones destacan la de velar por el cumplimiento de las normas que regulan los debates parlamentarios y conceder alternativamente la palabra a cada lado de la Cámara. Resulta curioso que los discursos se dirigen al *Speaker*, el cual funge también como escrutador de los votos y en caso de empate tiene voto de calidad. Es el defensor de las protestas y privilegios de los diputados y actúa como canal de comunicación entre los Comunes, los Lores y la Corona. Igualmente designa a los presidentes de las comisiones, así como distribuye y califica la naturaleza de los proyectos de ley - específicamente los de carácter "financiero" -. Como se puede apreciar, dadas las amplias facultades del *Speaker* se comprende la necesidad de designar a una persona neutral entre las dos fuerzas políticas. Y es que si bien sus facultades podrían calificarse como "administrativas", tienen importantes implicaciones procesales y de impacto político.

Por su parte, el Comité del Pleno tiene una competencia exclusiva en materia financiera y más concretamente "presupuesta". Toma el nombre de Comité de Créditos - *Committee of Supply* - para examinar las demandas de apertura de créditos y de Comité de Recaudaciones para las demandas de autorización de recaudaciones.⁷

Los Comités Permanentes son órganos legislativos cuya composición es proporcional a la del Pleno, que generalmente funciona con veinte miembros permanentes. Seis de estos comités examinan la mayor parte de los proyectos legislativos.

A la Cámara de los Comunes se le conoce como Cámara Baja y es el colegio parlamentario competente para legislar. Es a esta asamblea a la que el Gobierno presenta los proyectos de interés general. En este sentido, luego de realizar las consultas que corresponda, cada Ministro comunica la esencia de

⁷ Ver Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1971, p. 380, citado por Escamilla Hernández, Jaime, "Breves notas sobre el parlamento británico" en *Revista Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 22. septiembre-diciembre., 1992. p. 181.

sus propósitos al Redactor que les da forma legal. Y dicho texto una vez aprobado por el Consejo de Ministros, se presenta como proyecto de ley al parlamento a través de la Cámara de los Comunes.

En su estudio sobre el parlamento británico, Young G.M.⁸ alude a la doctrina de la omnipotencia parlamentaria como el elemento radical de la Constitución británica. Y para entender dicha “omnipotencia” conviene repasar algunas facultades de la Cámara de los Comunes, tales como: (1) ejercer el control político sobre el gabinete ministerial, a través de varios mecanismos, como son las preguntas orales o bien la moción de censura - que es la otra cara de la moneda del voto de confianza -; (2) ejercer el monopolio de la legislación financiera, incluyendo el presupuesto - aunque en la práctica por sus implicaciones técnicas la elaboración del presupuesto es una tarea que realiza el Gobierno -; (3) reglamentar los procedimientos de sus debates; y, (4) hacer comparecer y amonestar a periodistas, entre otras.

En lo que compete a la Cámara de los Lores - *House of Lords* -. se trata de una asamblea aristocrática y no electiva. La amplitud de esta cámara es técnicamente ilimitada, pues según lo dispuesto en una ley que data de 1958 es potestad de la Corona conferir el rango de pares del reino - lords - a hombres y mujeres sin que sea transmisible el rango.⁹

Según John Biffen,¹⁰ potencialmente se integra por aproximadamente 1,200 miembros a los cuales se les da el tratamiento de Pares del Reino, pero no todos ellos están activos en las funciones parlamentarias. De hecho el número de integrantes es variable, actualmente activos aproximadamente 750.

Pablo de Bufalá distingue a sus miembros por orden de importancia en diversas clases: los príncipes y duques de sangre real - los cuales nunca intervienen en los debates parlamentarios -; los pares espirituales que ocupan

⁸ Young. G. M, *El Gobierno y el parlamento de la Gran Bretaña*, Espasa – Calpe, Argentina, S.A.

p. 7.

⁹ Escamilla Hernández, Jaime. “Breves notas sobre el parlamento británico” en *Revista Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana. núm. 22. septiembre- diciembre. 1992. p. 183.

¹⁰ Biffen, John, *Inside the House of Commons*, Londres Grafton Books, 1989, pp. 165 - 168

26 escaños en la también llamada Cámara Alta - 2 para los arzobispos y 24 para los principales obispos de la iglesia anglicana -; los pares hereditarios de Inglaterra y del Reino Unido, según se trate de los de creación más o menos antigua -; 16 pares hereditarios de Escocia que representan la nobleza de dicha región; los Lores o Jueces de Apelación - *Appel in ordinary* -, que asisten a la cámara en sus funciones judiciales; y, finalmente, un número variable de pares vitalicios incluidos mujeres.¹¹

Según un antiguo principio observado hasta 1911, los Lores podían rechazar pero no modificar los proyectos de ley referentes a cuestiones financieras. No obstante, la ley de 1911 los privó de toda intervención en los proyectos calificados por el presidente de la cámara baja como financieros y limitó, además, sus atribuciones de rechazar o enmendar cualesquiera otros.

Un proyecto aprobado tres veces en dos legislaturas por los comunes tiene que ser aceptado por los Lores, y si lo rechazan nuevamente puede ser presentado directamente a la sanción real que en ese caso cambia de fórmula¹².

En adelante, abordaremos lo referente a las principales reglas de operación del parlamento inglés. Una de las principales costumbres constitucionales británicas es la que establece la obligación que tiene la reina de convocar al Parlamento por lo menos una vez al año. Lo anterior atendiendo a que desde el punto de vista jurídico el Parlamento está compuesto por los Lores, los Comunes y la reina. Dicha convocatoria se efectúa por medio de un discurso que en la actualidad es redactado, naturalmente, por el Gobierno, y que representa su política. La reina da lectura al mismo en la Cámara de los Lores con la presencia de los Comunes.

Para dar inicio a los trabajos parlamentarios, antes de que la Cámara entre al desahogo del orden del día se decreta la primera lectura de un proyecto de ley

¹¹ De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *El Parlamentarismo: algunas consideraciones sobre el tema*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la UNAM, División de Estudios de Posgrado, México, 1990. p. 382

¹² Young. G. M., *Gobierno y el parlamento de la Gran Bretaña*, Espasa – Calpe, Argentina S.A., p. 30.

que la reina no haya solicitado en su discurso, y es a partir de ese momento cuando quedan abiertas las sesiones del Parlamento.

Con relación a las sesiones, es el Gabinete el encargado de reglamentar su duración. Esto es una consecuencia de la integración- colaboración del Gabinete y el Parlamento. La práctica establecida es que la Cámara de los Comunes sesione 180 días al año ininterrumpidamente - de lunes a jueves de 14:30 a 23: 00 horas y el viernes de 11: 30 hasta las 16: 30 horas -. Durante este periodo que es posible calificar como ordinario, el Gobierno en turno busca el apoyo de los Comunes a su agenda política.

A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los parlamentos, el sistema inglés no exige un quórum mínimo de asistencia a las sesiones de la mitad más uno de sus integrantes. De hecho actualmente está fijado un quórum de asistencia de 40 miembros.

Dadas las características de la Constitución británica - una norma fundamental no escrita y flexible -, la facultad legislativa implica a la vez la facultad constituyente. Sin embargo, en la práctica el órgano que tiene el control de la legislación es el Gabinete. En opinión de algunos autores *“la concentración del poder político en manos del Primer Ministro, y su gabinete, la situación de poseer la iniciativa legislativa y una amplia legislación delegada conferida por el Parlamento, han disminuido ampliamente las facultades legislativas de este órgano”*.¹³

En cuanto al proceso legislativo, la formación de las leyes no se considera atribución de las asambleas parlamentarias, las cuales se limitan a aprobar o rechazar los proyectos legislativos propuestos por el Gabinete, después de haber discutido ampliamente su sentido político. Para la formación de la voluntad legislativa en el parlamento británico rige el sistema de las tres

¹³ Escamilla Hernández, Jaime, “Breves notas sobre el parlamento británico”, en *Revista Alegatos*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 22, septiembre- diciembre, 1992, p. 186

lecturas¹⁴, en cuya virtud un mismo proyecto legislativo sufre tres consideraciones en el Pleno de la Cámara correspondiente: una primera, que sirve para el anuncio de su presentación y para permitir su publicación; una segunda en la que se efectúa un debate en términos generales en el que se determinan las directrices y líneas esenciales del proyecto; y una tercera que se produce tras la intervención e informe de una Comisión, en la que se debaten y votan los diferentes artículos y enmiendas presentados en los mismos. Esto es muy similar a lo que ocurre en México, ya que se publica en Gaceta supliéndose así la “primera lectura”, luego se obvia la “segunda lectura” pero se discute en la general y en lo particular.

A grandes rasgos, el procedimiento legislativo inglés es el siguiente:

- a) *Iniciativa*. Teóricamente los Comunes y los Lores tienen el derecho de iniciar leyes - aunque estos últimos no pueden iniciar proyectos de ley de carácter financiero -, pero la regla general es que el Gobierno monopolice el derecho de iniciativa. Solo algunos pocos proyectos de menor importancia son presentados por los Comunes. Los proyectos gubernamentales en materia financiera son elaborados por el Consejo Parlamentario, luego aprobados por el gabinete y finalmente presentados por el Ministro.
- b) *Discusión y aprobación de los proyectos de ley*. Los proyectos de ley presentados en la Cámara de los Comunes se sujetan al siguiente procedimiento: en una primera fase el proyecto se somete a una primera lectura realizada por el Secretario - *Clerk at the Table* -. En una segunda fase se toman en consideración los principios que inspiraron el proyecto y se decide si deben tomarse en cuenta para una segunda lectura sujeta a discusión general. Si el proyecto pasa a una segunda lectura, se turna a una comisión en la que se examinan los detalles, en su caso se proponen enmiendas y se prepara un informe. Presentado el informe la Cámara somete el proyecto, exclusivamente en la forma en la que haya

¹⁴ En otros países como Francia e Italia suele existir una única lectura en la que se debate y examina el dictamen o informe de la comisión competente, quedando así aprobado el proyecto legislativo respectivo.

llegado, a una tercera lectura para su votación. Los proyectos que se presentan en la Cámara de los Lores se someten a un procedimiento semejante.

- c) *Entrada en vigor.* La entrada en vigor de una ley es automática una vez que ambas Cámaras la han aprobado, ya que la reina tienen la obligación de sancionarla. No existe un derecho efectivo de veto.

Al igual que en todos los colegios parlamentarios, los mecanismos de obstrucción de los proyectos son, en última instancia, parte de los procedimientos, y el caso británico no es la excepción. El obstruccionismo parlamentario consiste en el uso deformado generalmente con fines partidistas de las facultades y procedimientos contenidos en los reglamentos de las asambleas legislativas, con la intención de retrasar o impedir la aprobación de ciertos instrumentos parlamentarios. Se trata de prácticas que constituyen un arma generalmente utilizada por los grupos de oposición para hacerse oír públicamente e impedir ser ahogados por los votos de la mayoría.

Entre los recursos obstruccionistas más difundidos en el parlamentarismo occidental figuran el uso de numerosos turnos de palabras, procurando alargar al máximo la duración de cada uno de ellos; el requerimiento para comprobar la existencia del *quórum*; la presentación de numerosas enmiendas, incluso repetidas y muy parecidas entre sí; el planteamiento de cuestiones incidentales; y la petición de votación por llamamiento nominal, entre otras. Todas estas actuaciones suponen el entorpecimiento y consecuente prolongación de los correspondientes trámites parlamentarios.

Así tenemos que en el parlamento británico se aplica la llamada "*guillotina*" como una medida antiobstruccionista para obtener el cierre de una discusión, pasando, acto seguido, a las votaciones; y "*el canguro*" o procedimiento que autoriza al *Speaker* de la Cámara de los Comunes para seleccionar discretamente entre todas las enmiendas presentadas las que deben someterse a votación, con el consiguiente decaimiento de las restantes, para lo que tiende a escoger las más representativas de las distintas posturas sobre el

tema en discusión. En otros parlamentos como el mexicano la debida organización del debate, con distribución de turno y tiempos por grupos parlamentarios, es supuestamente un remedio antiobstruccionista. No obstante, en nuestro país el *“reventamiento”* de las discusiones y/o sesiones, el chantaje político, la irresponsabilidad y el escándalo han probado ser armas letales en la obstrucción del trabajo congresional.

2. España.

En términos de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 1º de la Constitución Española de 1978, “*la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*”. Asimismo, la norma fundamental vigente otorga la denominación de *Cortes Generales* a la institución parlamentaria concebida como órgano representativo del pueblo español al que corresponde la supremacía político-jurídica del Estado.¹⁵

¹⁵ Las reglas constitucionales para la organización y operación del Legislativo español, así como del procedimiento legislativo se contienen del artículo 66 al 92 de la Constitución Española de 1978, los cuales se contemplan en los capítulos primero y segundo titulados “De las Cámaras” y “De la elaboración de las leyes”, respectivamente, mismos que se ubican en el Título III denominado “De las Cortes Generales”. Dichas disposiciones constitucionales se transcriben para mayor claridad.

CAPÍTULO PRIMERO. DE LAS CÁMARAS.

Artículo 66.

1. *Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*
2. *Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.*
3. *Las Cortes Generales son inviolables.*

Artículo 67.

1. *Nadie podrá ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una Asamblea de Comunidad Autónoma con la de Diputado al Congreso.*
2. *Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo.*
3. *Las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.*

Artículo 68.

1. *El Congreso se compone de un mínimo de 300 y de un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la Ley.*
2. *La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La Ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.*
3. *La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.*
4. *El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.*
5. *Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La Ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.*
6. *Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones.*

Artículo 69.

1. *El Senado es la Cámara de representación territorial.*

-
2. En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una Ley Orgánica.
 3. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores - Gran Canaria, Mallorca y Tenerife - y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.
 4. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.
 5. Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.
 6. El Senado es elegido por cuatro años. El mandato de los Senadores termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

Artículo 70.

1. La Ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores, que comprenderán, en todo caso:
 - A los componentes del Tribunal Constitucional.
 - A los altos cargos de la Administración del Estado que determine la Ley, con la excepción de los miembros del Gobierno.
 - Al Defensor del Pueblo.
 - A los Magistrados, Jueces y Fiscales en activo.
 - A los militares profesionales y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.
 - A los miembros de las Juntas Electorales.
2. La validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial en los términos que establezca la Ley electoral.

Artículo 71.

1. Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.
2. Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.
3. En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
4. Los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras.

Artículo 72.

1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.
2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.
3. Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

Artículo 73.

1. Las Cámaras se reunirán anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio.
2. Las Cámaras podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Las sesiones extraordinarias deberán convocarse sobre un orden del día determinado y serán clausuradas una vez que este haya sido agotado.

Artículo 74.

- 1. Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer las competencias no legislativas que el Título II atribuye expresamente a las Cortes Generales.*
- 2. Las decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94,1; 145, 2, y 158, 2, se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras. En el primer caso, el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. En ambos casos, si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto, que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta.*

Artículo 75.

- 1. Las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones.*
- 2. Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de Ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de Ley que haya sido objeto de esta delegación.*
- 3. Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las Leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado.*

Artículo 76.

- 1. El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.*
- 2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.*

Artículo 77.

- 1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.*
- 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.*

Artículo 78.

- 1. En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.*
- 2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato, y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas.*
- 3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.*
- 4. Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.*

Artículo 79.

- 1. Para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus Miembros.*
- 2. Dichos acuerdos para ser válidos deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las Leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras.*
- 3. El voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable.*

Artículo 80.

Las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo en contrario de cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento.

CAPÍTULO SEGUNDO.

DE LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES.

Artículo 81.

1. Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

Artículo 82.

1. Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de Ley sobre materias determinadas no incluidas en el artículo anterior.

2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una Ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una Ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo.

3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga al Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.

4. Las Leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.

5. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

6. Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

Artículo 83.

Las Leyes de bases no podrán en ningún caso:

Autorizar la modificación de la propia Ley de bases.

Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

Artículo 84.

Cuando una proposición de Ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de Ley para la derogación total o parcial de la Ley de delegación.

Artículo 85.

Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Artículo 86.

1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título Primero, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general.

2. Los Decretos-Leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de Ley por el procedimiento de urgencia.

Artículo 87.

1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Artículo 88.

Los proyectos de Ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Artículo 89.

1. La tramitación de las proposiciones de Ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de Ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

2. Las proposiciones de Ley que, de acuerdo con el artículo 87 tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición.

Artículo 90.

1. Aprobado un proyecto de Ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.

2. El Senado, en el plazo de dos meses a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.

3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.

Artículo 91.

El Rey sancionará en el plazo de quince días las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.

Artículo 92.

1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.

2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

3. Una Ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.

Las Cortes Generales¹⁶ en tanto que representantes del pueblo español poseen una serie de poderes y potestades que les vienen atribuidas por mandato constitucional. A diferencia de lo que ocurre en algunos otros países de corte parlamentarista, el constituyente hispano optó por un parlamentarismo bicameral al disponer que *“las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”*. No obstante, los componentes de esta dualidad parlamentaria no poseen el mismo rango desde el punto de vista competencial. El Congreso de los Diputados representa a todos los ciudadanos del Estado, mientras que el Senado ostenta una representación de carácter territorial - provincias, comunidades autónomas y las poblaciones de Ceuta y Melilla - tal y como ocurre en el Congreso mexicano al menos teóricamente ya que la Cámara de Diputados representa a la Nación y el Senado de la República a la Federación, finalmente las entidades.

Asimismo, existen una serie de importantes atribuciones parlamentarias que los diputados asumen en exclusiva, como la denominada relación de confianza con el Gobierno, la convalidación de los decretos-leyes y las llamadas situaciones de anomalía estatal. De tal suerte que algunos autores afirman que dado su espectro de facultades el Congreso de los Diputados *“predomina sobre el Senado, el cual queda reducido, de hecho, a un clásico órgano de moderación”*¹⁷.

En opinión de Fernando Santaolalla, destacado estudioso del fenómeno parlamentario en España, *“el sistema bicameral establecido por la Constitución Española de 1978, no es un bicameralismo completo, esto es de equiparación de poderes y funciones entre las dos asambleas, sino un bicameralismo limitado, dada la restricción de facultades con que se configura la Cámara Alta”*¹⁸. Aunque si bien no debemos omitir que en algunas cuestiones relacionadas directamente con la esfera autonómica, el Senado tiene un ligero predominio sobre la asamblea de los diputados.

¹⁶ Una descripción detallada de la organización y funcionamiento de las Cortes Generales y del parlamentarismo en España puede encontrarse en Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1990.

¹⁷ González, Casanova, J. A., *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 3ª Edición, Vicens – Vives, S.A, Barcelona, España, 1989. pp. 477 y ss.

¹⁸ Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, p. 64.

De cara al denominado bicameralismo completo - vigente en algunas realidades parlamentarias como Italia y Bélgica - en el que las dos Cámaras están investidas de poderes equiparables, el constituyente español se inclinó por un bicameralismo incompleto que en la práctica no está muy alejado del unicameralismo, inscribiéndose así en la tendencia más generalizada del parlamentarismo de nuestro tiempo a favor de éste último tipo de configuración¹⁹.

Como es propio de todo sistema político genuinamente parlamentario, las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban su presupuesto, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Respecto de la relación del parlamento con el Gobierno, es importante destacar que las dos Cámaras tienen un papel diametralmente distinto, ya que solamente se requiere la confianza de los diputados; pero si no se logra esa confianza, quedarán disueltos ambos cuerpos colegiados. En este sentido, la relación entre el Gobierno y el parlamento es estrecha y adopta modalidades muy diversas. Los miembros del Gobierno no pueden ser reclamados por las Cámaras y sus comisiones; y ellos a cambio tienen acceso a las sesiones legislativas y están facultados para hacerse oír en ellas y solicitar que sus funcionarios informen a los plenos o comisiones.

El Gobierno y sus miembros están sometidos a las preguntas e interpelaciones que se les formulen en las Cámaras, y estas últimas pueden manifestar su posición al respecto de los temas de que se trate.

Por su parte, el Congreso de los Diputados puede exigir responsabilidad política al Gobierno a través de la moción de censura con una mayoría absoluta

¹⁹ Ver por ejemplo Mirkine-Guetzevitch donde se señala que la disminución de poderes de las Cámaras Altas es una característica del moderno constitucionalismo, en *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, París, 1931 pp. 25 y ss.

en los siguientes términos: que por lo menos el 10% de los diputados proponga la moción y que ésta incluya un candidato a Jefe de Gobierno.

Así las cosas, es claro que el bicameralismo español es imperfecto en cuanto a que en el control del legislativo hacia el ejecutivo opera en virtud de uno solo de los colegios parlamentarios, con lo que no se aprecia la supuesta racionalización del poder parlamentario que justifica el bicameralismo.

Sin embargo, más allá de las consideraciones de rigor teórico es un hecho que el mecanismo del parlamento hispano se diseñó atendiendo a las muy particulares necesidades políticas del momento de promulgación de la Constitución, en el que la subsistencia del Senado era un tema más político que jurídico. De igual manera es necesario reconocer que en el arreglo orgánico español no hay estrictamente una división de poderes, en realidad el Gobierno emana del parlamento y sólo subsiste si cuenta con su confianza. Se trata de una supremacía legislativa.

En lo que toca a su integración, ambas Cámaras son elegidas por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley orgánica electoral. No obstante, existe una excepción: los senadores comunitarios a diferencia de los provinciales son electos por la Asamblea Legislativa de la comunidad autónoma y no por el sufragio ciudadano y según pautas de representación proporcional.²⁰

A cada provincia se le asignan cuatro escaños, pero a cada comunidad autónoma le es asignado otro por cada millón de habitantes, con lo que no se adopta el principio de igualdad entre los entes territoriales propio del federalismo clásico como el nuestro - aunque en el caso de México dicho principio es transgredido en virtud de los llamados senadores de lista o plurinominales -. La elección de los miembros de las Cortes en cada provincia - circunscripción electoral - tiene como base el criterio de la representación

²⁰ Ruíz Massieu, José Francisco, *El Parlamento*, Colección José Ma. Luis Mora, LVI Legislatura. H. Congreso del Estado de Guanajuato, 1995. pp. 110.

proporcional. Las elecciones se verifican entre los treinta y los sesenta días después de terminado el mandato parlamentario.

No se señala un número exacto de diputados únicamente un mínimo de 300 y un máximo de 400 para el Congreso, mismo que se renueva cada cuatro años. Dicho periodo electivo se aplica tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado.²¹

Por su parte, el Senado se compone de cuatro senadores electos en cada provincia, excepto en las insulares, en las que se eligen tres senadores en las Islas Mayores y uno en las Islas Menores. Además, en las Ciudades de Ceuta y Melilla se eligen dos senadores en cada una de ellas. En conjunto suponen 208 senadores de elección directa. A lo anterior deben añadirse los electos por las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, a razón de un senador por cada comunidad y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio, es decir que este segundo grupo es de integración variable.

En lo que a su estructura compete, el Congreso de los Diputados y el Senado son órganos complejos toda vez que cuentan con una serie de unidades inferiores: Presidentes, Mesas, Junta de Portavoces²², Diputaciones Permanentes, Comisiones y Letrados, entre las más destacadas. Cada Cámara elige a su Presidente y demás miembros de la Mesa. Las sesiones conjuntas son presididas por el Presidente del Congreso de los Diputados, factor que también pone en evidencia la preeminencia de este órgano sobre el Senado.

En lo tocante a la organización y funcionamiento del Congreso de los diputados, podemos decir que los órganos a través de los cuales dicha Cámara ejerce sus funciones son: el Pleno, o reunión de todos los diputados²³, y las

²¹ Pero en ambos casos, el plazo de cuatro años actúa como límite máximo, ya que antes de transcurrir puede decretarse la disolución anticipada de las Cámaras por el Gobierno, al amparo de las facultades que le confiere el artículo 115 de la Constitución Española.

²² Las funciones de estos órganos son establecidas en la Constitución y reglamento del Congreso (artículos 30, 31, 32 y 39).

²³ El Pleno del Congreso es convocado por su Presidente con un orden del día fijado de acuerdo a la Junta de Portavoces. Al inicio de cada periodo de sesiones, se aprueba un calendario de sesiones plenarias para dicho periodo, no existiendo sesión, por regla general, la

Comisiones. Existen además órganos de gobierno y dirección, que son: la presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces.²⁴ A continuación reseñaremos sus características y atribuciones.

El Pleno elige, en la sesión constitutiva del Congreso a su Presidente y a los demás miembros de la Mesa, a saber, cuatro Vicepresidentes, y cuatro Secretarios.²⁵

La Mesa se reúne a convocatoria de su Presidente y bajo la dirección y autoridad de éste último, la Mesa ordena los trabajos de la Cámara respectiva, ostenta la representación colegiada de la Cámara y es su órgano rector. La importancia y configuración de este cuerpo es muy variable. Por ejemplo, en Francia ostenta una posición relevante en todo lo que se refiere a la dirección y administración interna de las asambleas, mientras que en el Reino Unido es el *Speaker* quien concentra las funciones no sólo de índole estrictamente parlamentario sino también administrativas, siempre acompañado por una serie de comisiones asesoras o consultivas.

Entre las competencias más sobresalientes que en el reglamento se le asignan destacan las siguientes: elaborar el proyecto de presupuesto, programar las líneas generales de actuación parlamentaria, fijar el calendario de actividades del pleno y de las comisiones - previa audiencia de la junta de portavoces -, así como la presunción de que corresponden a dicho órgano todas las labores que no se encuentren específicamente atribuidas a otro órgano de la Cámara.

Por su parte, la Junta de Portavoces es un órgano decisorio tanto del Congreso como del Senado para los casos conflictivos. Esto es así ya que mediante el voto ponderado de sus miembros representa la voluntad de la Cámara. Se trata de una instancia a la que concurren los diversos grupos parlamentarios a efecto de conciliar la manera en la que las Cámaras habrán de distribuirse y

primera semana de cada mes. Ver *Congreso de los Diputados. Guía de funcionamiento*, VII Legislatura, Madrid, 2000. pp. 10 – 19.

²⁴ Ver. *Congreso de los Diputados. Guía de funcionamiento*, VII Legislatura, Madrid, 2000. pp. 10 – 19.

²⁵ Ver. Artículos 36 a 38 del Reglamento.

desarrollar sus respectivas competencias. Se reúne bajo la directiva del Presidente del Congreso y adopta sus decisiones en función del criterio del voto ponderado. Así como la Mesa gestiona *prima facie* los asuntos de orden administrativo e interno, la Junta de Portavoces tiene a su cargo ciertas tareas relacionadas íntimamente con las funciones constitucionales de las Cortes. La Mesa es un órgano neutro mientras que la Junta de Portavoces es una institución marcadamente política - similar a lo que en México son las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras - de ahí que la concurrencia de todos los grupos parlamentarios sea su elemento esencial.

Entre las facultades más importantes de la Junta de Portavoces se encuentra la de ordenar los trabajos parlamentarios mediante la fijación de los criterios que habrán de regir las órdenes del día, debates y votaciones tanto al interior del Pleno como en las comisiones.

En este sentido, cabe recordar que en España las Cámaras que componen el Parlamento se organizan en Comisiones, Pleno y Diputación Permanente.

Las comisiones son reuniones restringidas de cierto número de legisladores que pueden ser temporales o permanentes. Su objetivo es profundizar en el análisis de las propuestas mediante la integración de un grupo de legisladores conocedor de la materia de que se trate. Estos órganos parlamentarios analizan la propuesta y emiten una opinión que contiene la propuesta de la comisión y a la que se le conoce como dictamen. Esta figura surgió con el carácter de temporal para atender un asunto en particular, pero a medida que pasó el tiempo, se institucionalizaron llegando a convertirse algunas de ellas en comisiones permanentes especializadas en las distintas ramas de la administración estatal²⁶.

²⁶ Hasta hace escasos lustros se consideraba que la *ratio* de las comisiones estribaba en la necesidad de que las decisiones que debían ser adoptadas por unos cuerpos tan numerosos como las asambleas legislativas se sometiesen a una fase previa de estudio y maduración. Se buscaba a través suyo un mínimo de reflexión que asegurase la idoneidad de las futuras decisiones de las cámaras. Sin embargo la evolución de éstos órganos ha seguido avanzando hacia niveles más altos de atribuciones, de ahí que la definición arriba dada resulte cierta pero parcial para explicar el cúmulo de funciones que actualmente tienen a su cargo.

En los parlamentos europeos, con excepción del Reino Unido, se observa esta tendencia de sustitución de comisiones *ad hoc* por otras permanentes, lo que es evidencia de la creciente importancia de estos órganos. El parlamento en el que más se han desarrollado es el Congreso de los Estados Unidos de América, en el cual existen cientos de comisiones legislativas.

La constitución española prevé tres tipos de comisiones parlamentarias: las comisiones legislativas permanentes; las comisiones de investigación; y, las comisiones mixtas paritarias que sirven para poner de acuerdo a diputados y senadores. También se establece que “*las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones*”, elevando así al máximo rango su reconocimiento, tradicionalmente limitado al ámbito del reglamento parlamentario²⁷.

Las comisiones legislativas permanentes son aquellas que dictaminan los proyectos de ley, con excepción de reformas constitucionales, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y presupuestos. Las comisiones de investigación se integran para conocer y resolver respecto de cualquier asunto de interés público ajeno a la competencia de los órganos jurisdiccionales, pudiendo ser mixtas, esto es, constituidas por diputados y senadores. Y las comisiones mixtas partidarias para poner de acuerdo al Congreso y al Senado resuelven dos importantes cuestiones: (1) las decisiones que las Cortes Generales han de adoptar conjuntamente para autorizar al Rey la firma de determinados convenios o tratados y para autorizar a las comunidades autónomas acuerdos de cooperación entre sí que no están previstos estatutariamente; y, (2) el acuerdo del Congreso y el Senado respecto de un proyecto de reforma constitucional.

Salvo acuerdo en contrario, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al reglamento, el Pleno actúa en sesiones públicas. En lo que toca a las Cortes Generales, a fin de que puedan reunirse y ejercer legítimamente sus funciones,

²⁷ Así mismo en esta tendencia de reconocimiento constitucional expreso de las comisiones están República Italiana (artículo 72 de la Constitución de la República Italiana); la República Federal de Alemania (artículo 43.1 de la Ley Fundamental de Bonn); la República Francesa (artículo 43 de la Constitución Francesa) y Portugal (artículo 181 de la Constitución portuguesa).

se verifica una Convocatoria de las Cámaras, misma que constituye un elemento de validez de los acuerdos de las Cortes.

La Constitución destaca la importancia normativa de los reglamentos parlamentarios²⁸ cuando establece que las Cámaras “*deben estar reunidas reglamentariamente para poder adoptar acuerdos*”. Pese al principio de autonomía reglamentaria, la Constitución impone a los reglamentos de las Cámaras algunas disposiciones. Tal es el caso de aquella que ordena que el Congreso arbitre un procedimiento especial y sumario para la convalidación o derogación de los decretos leyes²⁹. Igualmente, la tramitación de las proposiciones de ley se regula por los reglamentos de las Cámaras. También se prevé que los reglamentos deben establecer el tiempo mínimo semanal para que las Cortes puedan someter a interpelaciones y preguntas a los miembros del Gobierno.

Respecto del calendario de trabajo y del orden del día, se trata de dos procedimientos para adecuar los distintos asuntos que requieren una tramitación parlamentaria al tiempo disponible. El orden del día no es más que la relación de asuntos a conocerse por el órgano correspondiente - Pleno o Comisión - en la sesión de que se trate, pudiendo ser necesarias más de una para desahogarlo. Por su parte, el calendario de trabajos es una programación más o menos genérica de los asuntos que deben tramitarse por las Cámaras

²⁸ Existe controversia en torno a la naturaleza de los reglamentos parlamentarios; sin embargo, la opinión predominante es que son instrumentos normativos producto del poder legislativo que contienen normas sustantivas y relevantes más allá de las cámaras, lo cual implica que su constitucionalidad debe ser controlada como la de cualquier otra norma. En este sentido, el Tribunal Constitucional Español está facultado expresamente para declarar la inconstitucionalidad de los reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

²⁹ Art. 86.1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. **2.** *Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario.*

3. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

en un cierto periodo de tiempo, cubriendo en todo caso una pluralidad de sesiones. Se basan ambos en un esquema de preferencias, el cual determina que unos asuntos sean debatidos mientras que otros permanezcan en una relación de cuestiones pendientes. Ambos procedimientos tienen una dimensión política que no se puede negar pues tal esquema de preferencias gira en torno a las aspiraciones de la mayoría que domina en el parlamento, y a través suyo del Gobierno, pues en los sistemas parlamentarios el Gobierno es el factor impulsor por excelencia de la vida política y legislativa. De ahí que deba dotársele de los medios de influencia en ambos procedimientos, de tal manera que pueda llevar a cabo el conjunto de medidas contenidas en su programa político que constituye el pivote sobre el que gira la confianza parlamentaria.

No obstante este reconocimiento, no se puede limitar a la oposición la posibilidad de discutir los asuntos que interesan a efectos de su natural labor crítica y fiscalizadora. De ahí la conveniencia de buscar un sistema equilibrado que asegure la tramitación prioritaria de los temas que interesan al Gobierno y paralelamente la de otras cuestiones propuestas por la oposición.

Para dichos efectos los sistemas parlamentarios cuentan con regulaciones harto diversas. Por ejemplo, en el Reino Unido es la mayoría parlamentaria el factor decisivo. El gobierno utiliza al partido que lo respalda en el parlamento para la fijación del orden del día. El *Leader of the House* y el *Chief Whip* son los competentes para su aprobación. Evidentemente es un tema político susceptible de una previa negociación. En Francia el gobierno goza de una prioridad constitucional para determinar los asuntos que deben incluirse en el orden del día, siendo la *Conferencia de Presidentes* la que fija los asuntos complementarios. Ello es precisamente un exponente del abrumador peso que tiene el gobierno en el sistema constitucional nacido en 1958. Por su parte, en la Cámara de Diputados italiana la *Conferencia de Presidentes de Grupos Parlamentarios* debe establecer por unanimidad un diario de trabajos bisemanal, y si no se logra la unanimidad será una cuestión que se decida en la propia asamblea.

En cuanto al procedimiento legislativo español, en términos generales abarca tres grandes fases³⁰, las cuales son: (1) fase de iniciativa, limitada a la proposición de un determinado texto con visas a su ulterior discusión; (2) fase constitutiva, en la que se aprueba el proyecto o proposición que así devienen en ley; y, (3) fase integrativa en la que se da la eficacia de la norma mediante la sanción y publicación.

Mientras que la fase de iniciativa puede tener un resorte parlamentario - provenir del Congreso o del Senado - o extraparlamentario - iniciativa del Gobierno, de las Asambleas de las comunidades autónomas o popular -, la segunda etapa es la de naturaleza meramente parlamentaria, y la última etapa compete al Rey y al Presidente del Gobierno.

A diferencia de lo que ocurre en México, en España no existe un solo procedimiento legislativo, sino que puede diferenciarse entre uno común y una serie de especiales. Así tenemos que dentro de los procedimientos legislativos especiales se encuentran: (1) el de competencia legislativa plena de las comisiones; (2) los proyectos de leyes orgánicas; (3) el procedimiento presupuestario; (4) la aprobación de los estatutos de autonomía; (5) el de urgencia y lectura única; (6) el de los tratados y convenciones internacionales; (7) los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas; y, (8) el de reforma constitucional.

De entre todos estos procedimientos el más relevante desde el punto de vista parlamentario es el de competencia legislativa plena de las comisiones³¹. Este procedimiento consiste en que la comisión legislativa asume facultades resolutorias de tal forma que su beneplácito con el proyecto equivale a la aprobación por la propia Cámara, excluyéndose el debate y la votación en el Pleno.

³⁰ Ver Esteban, Jorge de, et. al., *El régimen constitucional español*, Editorial Labor, Barcelona, 1980. p. 137.

³¹ El Reglamento del Congreso de 1982 otorga un carácter parcialmente preferente a este procedimiento y, por tanto puede considerarse como un procedimiento ordinario. Cfr. Santaolalla López, Fernando, *Derecho parlamentario Español*, Espasa- Calpe, Madrid. p. 268.

3. Estados Unidos de América.

El artículo I de la sección 1 de la Constitución de los Estados Unidos de América dispone que *“todos las facultades legislativas que se consagran en esta Constitución se depositarán en el Congreso de los Estados Unidos de América, el cual se compondrá del Senado y de la Cámara de Representantes”*³². En este sentido, es claro que la Constitución norteamericana de 1789 otorgó gran importancia al parlamento al delegarle todos los poderes o facultades legislativas provenientes de los integrantes de la Unión.

El antecedente directo del Congreso de los Estados Unidos de América corresponde al *Primer Congreso Continental* que en el otoño de 1774 congregó a representantes de 11 de las 13 colonias británicas. Y el 4 de julio de 1776, en el *Segundo Congreso Continental* se adoptó la *Declaración de Independencia* surgiendo así los Estados Unidos de América. En 1781 se estableció el Congreso de la Confederación, un órgano unicameral con idéntica representación de cada Estado. No había un Ejecutivo ni un Judicial confederado. Este Legislativo fue un cuerpo débil ya que cada Estado se reservó el derecho de veto respecto de la mayoría de las decisiones. Sus facultades se limitaban a cuestiones militares y de política exterior. Evidentemente este esquema generó confrontaciones entre los Estados. Por ello, con la intención de revisar los Estatutos de la Confederación se celebró la Convención de 1787 que culminó con la redacción de una nueva Constitución³³. En dicha reunión James Madison, delegado por Virginia, impulsó la integración bicameral del Congreso, mientras que los delegados de los Estados pequeños pugnaron por mantener el sistema unicameral. Finalmente se resolvió que se estableciera una *“House of Representatives”*, con representación proporcional según la población, y un *“Senate”* con representación idéntica para los Estados. En aquel entonces se decidió que los

³² Article I, Section 1, of the United States Constitution, provides that: *“All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”*

³³ La Constitución fue ratificada a finales de 1788 y entró en vigor plenamente el 4 de marzo de 1789.

senadores fueran electos por las legislaturas de los Estados, lo que se prolongó hasta la 17ª enmienda que fue ratificada en 1913 y en virtud de la cual se determinó la elección directa de los senadores.

Durante el siglo XX se consumó la hegemonía de los partidos republicano y demócrata en el Congreso norteamericano³⁴. Desde el escándalo de Watergate que exhibió los excesos del entonces presidente Nixon, la mayoría de los proyectos legislativos se elaboran en el propio Congreso, cuando antes el Ejecutivo proponía en su mayoría los cambios legislativos.

Para ser senador se requiere tener 30 años de edad, haber sido ciudadano de los Estados Unidos de América por al menos 9 años y ser residente del Estado que se representa. Para ser representante el requisito de edad es de 25 años, el de ciudadanía de 7 años y también una vez electo se requiere ser residente del Estado en el que se le eligió.

Si hay falta absoluta de un senador - por renuncia o muerte - el Gobernador del Estado de que se trate debe convocar a una elección especial, a menos que cuente con facultades para designar a un sucesor que termine el periodo. Y en este sentido, la mayoría de las legislaturas locales han otorgado a su Gobernador dicha atribución. En el caso de muerte o renuncia de algún representante, el Gobernador convoca a una elección especial en el distrito respectivo.

³⁴ *During the administration of President Franklin D. Roosevelt (1933–45), the Democratic Party controlled both houses of Congress. The Republicans won control of both houses in the 1946 elections, only to lose them in 1948; with Dwight D. Eisenhower's election to the presidency in 1952, the Republicans again won both houses. However, after the Democrats again won back control in the elections of 1954, it was the majority party in both houses of Congress for most of the next forty years; the Republicans were only able to win control of the Senate for a six-year period, 1981–87. The Republicans won a majority position, in both houses of Congress, in the elections of 1994. The Republicans controlled both houses until 2006, except in the Senate for most of 2001 and 2002, when the Democrats had the majority after Jim Jeffords left the Republican Party to become an independent and caucus with the Democrats. In 2006, the Democratic Party regained control of the House of Representatives, and the results of the Senate elections yielded a Senate makeup of 49 Republicans, 49 Democrats, and two independents. In the 110th Congress (2007–08), the Democratic voting bloc has a 51 to 49 majority in the Senate because the two senators who ran and were elected as independents, Joseph Lieberman of Connecticut and Bernie Sanders of Vermont, align themselves with the Democratic Party. Consultar: en.wikipedia.org/wiki/United_States_Congress.*

Adicionalmente a la elección de los representantes en los diferentes Estados de la denominada Unión Americana, un comisionado residente del protectorado de Puerto Rico, así como delegados del Distrito de Columbia, Samoa Americana, Guam y las Islas Vírgenes, son electos a la Cámara de Representantes en términos de leyes federales. Estos sujetos cuentan con facultades similares a las de los representantes en lo que a su participación en los comités respecta, incluyendo la de votar, sin embargo, no pueden votar ante el Pleno de la Cámara.

Atendiendo a lo dispuesto en la Sección 2 de la 20ª enmienda constitucional, el Congreso debe sesionar cuando menos una vez al año, al mediodía del tercer día de enero, a menos que por mandato de ley se agende otra fecha. Una legislatura dura dos años, comenzando el cómputo en enero del año siguiente a la elección bienal de los miembros de la Cámara de Representantes.

A diferencia de otros parlamentos bicamerales, en los Estados Unidos de América los colegios parlamentarios - el Senado y la Cámara de Representantes - cuentan en términos generales con idénticas funciones y facultades. No obstante, la Constitución reserva las leyes fiscales a la Cámara de Representantes, asimismo, ha sido costumbre que este cuerpo legislativo proponga las denominadas *Appropriation Bills*, que son mociones o leyes para autorizar al Gobierno Federal a realizar un gasto no presupuestado.

Como se ha apuntado, el Congreso de los Estados Unidos de América es de naturaleza bicameral³⁵, se integra por el Senado - *Senate* - y la Cámara de Representantes - *House of Representatives* -. En ambos casos los legisladores son electos en forma directa.

³⁵ “Todas las asambleas legislativas estatales son bicamerales a excepción de Nebraska, y se requiere coordinar estrechamente las relaciones entre ambas ramas (sic) durante el proceso de aprobación de las leyes. Ello adquiere especial importancia tratándose del procedimiento de comités conferencistas que permiten a las asambleas reconciliar sus diferencias respecto a cualquier legislación” en Paul, Mason, *Manual de Mason sobre el procedimiento legislativo*, el Centro para la Democracia – Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. Estados Unidos de América, 1995. p. 31.

La Cámara de Representantes se compone por 435 miembros que representan cada uno un distrito y duran dos años en su encargo. Los distritos se distribuyen entre los estados atendiendo a un criterio poblacional. Por su parte, el Senado se integra por 100 individuos electos dos por cada Estado sin importar la población. Los senadores duran seis años en su encargo, renovándose el Pleno en forma escalonada con aproximadamente una tercera parte cada dos años.

Toda vez que el Senado se renueva parcialmente, aquel senador de un Estado que tiene mayor antigüedad en el cargo es denominado como el senador “*senior*” y el de más reciente incorporación al colegio como el senador “*junior*”.

En la actualidad el término “*Congress*” equivale al de “*legislatura*”, y a diferencia de México donde cada legislatura dura tres años, en el caso norteamericano cada legislatura dura dos años. La actual legislatura es la 110ª habiendo iniciado el 4 de enero de 2007.

La Cámara de Representantes es el órgano legislativo que representa a los ciudadanos que habitan en el territorio de los Estados Unidos de América. Como se apuntó, las curules o escaños se reparten entre los Estados en función de su población; no obstante, cada entidad tiene derecho a cuando menos un representante. Los representantes son electos por los votantes de la circunscripción político-electoral que les corresponda y que se conoce como “*Distrito Representativo*”.

Es facultad del gobierno de cada Estado delimitar el territorio de las circunscripciones que abarcan los distritos federales que le corresponden, siempre y cuando entre otros requisitos se respete un criterio de equidad poblacional en la distribución.

Es interesante que el número de representantes no se haya modificado desde el censo de 1910. Siendo que únicamente se observan cambios en el número

de habitantes que corresponden a cada distrito, cifra que se obtiene dividiendo a la población nacional entre 535 que es el total de miembros del Congreso³⁶.

A diferencia de los representantes, los senadores no son electos por distrito sino por Estado. La renovación del Senado es escalonada, toda vez que cada dos años se renueva en promedio una tercera parte de ésta Cámara. Solamente en el supuesto de la admisión de un nuevo Estado a la Unión se renovarían en su totalidad el Pleno de este órgano legislativo.

La Constitución autoriza a cada cámara para establecer las normas que regulen sus procedimientos. En este sentido, la Cámara de Representantes adopta sus "*rules*" el día de apertura de cada legislatura. Por su parte, el Senado se aprecia a sí mismo como un órgano más conservador y, en consecuencia, tienen reglas que no cambian con las legislaturas, aunque en ocasiones sufren reformas.

La función esencial del Congreso es la elaboración de las leyes - *the making of laws* -. Adicionalmente, el Senado tiene la importante encomienda de asesorar y aprobar la celebración de tratados internacionales, así como autorizar ciertas designaciones del Presidente.

Tratándose de "*impeachments*", que equivaldrían a juicios de responsabilidad en contra de servidores públicos, la Cámara de Representantes actúa como fiscal presentando los cargos y el Senado se desempeña como órgano de justicia desahogando el correspondiente procedimiento. Nadie puede ser responsabilizado sin el voto en tal sentido de una mayoría calificada de cuando menos dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

El Congreso también juega un papel importante en las elecciones presidenciales. Ambas Cámaras se deben reunir en sesión conjunta el sexto día de enero del año siguiente al de la elección presidencial para contar los votos. Si ningún candidato obtiene la mayoría simple del total de los votos emitidos, entonces la Cámara de Representantes, a través de las representaciones de los Estados - cada una de ellas con un voto -, elige al

³⁶ Johnson, Gerald White, *El Congreso*, S.N.E. Editorial Índice, Buenos Aires, 1963. pp. 22- 23.

Presidente de entre los tres candidatos que hubieren obtenido más votos. Por su parte, el Senado elige al Vicepresidente de entre los dos candidatos con más votos a dicho cargo.

El procedimiento legislativo en el Congreso de los Estados Unidos de América da inicio cuando se presenta una propuesta en alguna de las siguientes cuatro formas: *the bill*, *the joint resolution*, *the concurrent resolution* y *the simple resolution*.

El mecanismo más común en ambas Cámaras es el “*bill*” o “proyecto de ley”, que es la forma más utilizada para la mayor parte de la legislación, sea permanente o temporal, general o especial, o bien pública o privada.³⁷ En la 104ª legislatura comprendida entre 1995 y 1996 se presentaron en ambas Cámaras un total de 6,545 *bills* y 263 *joint resolutions*, de las cuales 4,344 *bills* y 198 *joint resolutions* se originaron en la Cámara de Representantes³⁸. Así entonces, el órgano parlamentario más activo es la Cámara de Representantes.

Un proyecto de ley puede surgir indistintamente en la Cámara de Representantes o en el Senado, con excepción de lo dispuesto en el artículo I, sección 7, de la Constitución, en virtud de lo cual los proyectos relativos a incrementos presupuestarios deben originarse en la Cámara de Representantes aunque el Senado puede proponer modificaciones.

Existen diferentes clases de *bills*: públicas y privadas. Las primeras son aquellas que afectan a la población en general, mientras que las segundas afectan a un grupo social en particular o bien a una entidad determinada, como sería el caso de asuntos relacionados con la inmigración y naturalización y demandas en contra de los Estados Unidos de América.

³⁷ “Los proyectos de ley de que toman la iniciativa, las dos cámaras del parlamento, se presentan en forma de bills lo que quiere decir, una simple hoja de papel en que está extendida una demanda (...) la aprobación dada por la ley, es la que transforma el bill en un acto, (en una ley). No se permite presentar un bill sin formalidad y para ello es preciso que la cámara otorgue su beneplácito”. Jefferson, Thomas, *Manual del derecho parlamentario ó resumen de las reglas que se observan en el parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la preposición, discusión y decisión de los negocios*. S.N.E. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. México, 2002. pp. 85 – 87.

³⁸ Información obtenida del ensayo “*How our laws are made*”, contenido en la página de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de América, www.house.gov.

Un proyecto de ley cuya Cámara de origen es la Cámara de Representantes se designa con las letras “H.R.” seguidas del número que le corresponda. En el caso del Senado se utiliza la letra “S” antes del número. Dicha designación acompañará al proyecto y servirá para identificarlo durante todas las etapas del procedimiento legislativo. El término “*companion bill*” es utilizado para describir un proyecto de ley que fue presentado en términos similares o idénticos en ambas cámaras - *House of Representatives* y *Senate* -.

La regla número 13 del senado apunta: “todo bill, antes de votarse para ser admitido o desechado definitivamente se leerá tres veces (...) cada una de estas lecturas se hará con un día de intermedio, si el Senado, no decide otra cosa por unanimidad”³⁹

El legislador que tenga la intención de presentar un bill, deberá manifestarlo mediante moción en la que pedirá permiso para presentar un bill y el título del mismo. Concedido el permiso, se pasa a votar el nombramiento de una comisión para extender y presentar un bill, para tal efecto suelen ser elegidos el propio autor de la moción y el que la ha apoyado.

Posteriormente expondrá en términos generales los motivos que tiene para hacerlo.

Una vez que un proyecto de ley es aprobado en los mismos términos por los Plenos de ambos colegios parlamentarios, será ley una vez que ocurra cualquiera de los tres supuestos siguientes: (1) obtenga la aprobación presidencial o bien (2) por la vía de la *afirmativa ficta* si transcurren 10 días sin que el Ejecutivo ejerza el derecho de veto - estando el Congreso en periodo de sesiones - o en última instancia (3) que en su caso una mayoría de dos terceras partes en cada cámara revierta el veto presidencial. El denominado “*pocket veto*” - veto de bolsillo - consiste en que ningún proyecto será ley sin la firma del Presidente, lo que siempre puede demorarse si así conviene a los intereses del titular del Ejecutivo.

³⁹ Jefferson, Thomas, *Manual del derecho parlamentario ó resumen de las reglas que se observan en el parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la preposición, discusión y decisión de los negocios*, S.N.E. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002. pp. 85 y 86.

Al igual que las *bills* las *joint resolutions* son también proyectos de ley, con la diferencia de que estas últimas cuentan con un capítulo o preámbulo de consideraciones sobre las bondades de la propuesta previo a la llamada "*resolving clause*" o propuesta en sí. En la práctica se confunden y es común que una se transforme en la otra durante el trámite parlamentario dependiendo la manera en la que se plantee. Las *joint resolutions* se designan como "H.J.Res" o bien "S.J.Res".

Las reformas constitucionales siempre tendrán la forma de *joint resolutions*, y una vez aprobadas por las dos terceras partes de los miembros de las cámaras y debidamente ratificadas por la mayoría requerida de las legislaturas de los Estados en el tiempo previsto para ello, no requerirán de la aprobación presidencial ni firma, por lo que el Congreso las remite directamente al Archivista de la Nación.

Las cuestiones que afectan la operación de ambas cámaras se tratan como "*concurrent resolutions*" y los asuntos referentes a las reglas, operación u opinión de una cámara en lo individual se registran como "*simple resolutions*". No son instrumentos propiamente legislativos, ya que no requieren de la aprobación presidencial, sino más bien se trata de instrumentos materialmente administrativos que se distinguen por afectar el trabajo de ambas o una sola de las cámaras. No se puede perder de vista que el Congreso norteamericano "*is constantly adapting to change*" - se está adaptando constantemente a los cambios -. Nuevos procesos, procedimientos y prácticas surgen en respuesta a las nuevas condiciones y circunstancias económicas, políticas y sociales tanto internas como internacionales. Ya sea formalmente o de manera informal a través de la costumbre también llamada "práctica parlamentaria", se establecen los contextos procesales a través de los cuales los legisladores y las cámaras tramitan un asunto y toman o evitan tomar decisiones. Por citar un ejemplo, la 110ª legislatura - 2007 a 2009 - es particularmente relevante desde el punto de vista de género, ya que por vez primera una mujer es la *Speaker of the House*, se trata de la senadora por California Nancy Pelosi.

Asimismo, los principios políticos fundamentales que se consagran en la Constitución continúan permeando el proceso de creación de las leyes en los

Estados Unidos de América. Se trata de los siguientes: gobierno limitado, separación de poderes, sistema de pesos y contrapesos y federalismo.

Las fuentes formales de las normas que regulan la función parlamentaria en este país, esto es, del derecho parlamentario norteamericano son las siguientes: para la Cámara de Representantes: la Constitución, el Manual de Jefferson y las Reglas de la Cámara de Representantes, comúnmente conocidas como el Manual de la Cámara. Por su parte, para el Senado aplican las normas constitucionales y el Manual del Senado. También se aplican en ambos colegios legislativos las llamadas leyes no escritas o precedentes, esto es, la aplicación de criterios asumidos en anteriores legislaturas en la gestión de asuntos idénticos o similares. Existen a nivel de leyes secundarias - Statutory Rules - el *Legislative Reorganization Act* de 1946, el *Legislative Reorganization Act* de 1970 y el *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974. Finalmente, cada uno de los dos partidos políticos representados en el Congreso - Partido Republicano y Partido Demócrata - aplican sus propias reglas partidarias con incidencia en el ámbito legislativo.

La finalidad de regular adecuadamente el trabajo parlamentario es, entre otras cosas: proveer estabilidad, legitimar las decisiones, dividir las responsabilidades, proteger los derechos de las minorías, reducir los conflictos y distribuir el poder⁴⁰.

El procedimiento legislativo en los Estados Unidos de América es similar al de México. No obstante, la diferencia fundamental más que jurídica es política, ya que en la mayoría de los casos los proyectos de ley se presentan al mismo tiempo en la Cámara de Representantes y en el Senado, iniciándose dos trámites más que sucesivos paralelos. En efecto, una vez presentado el proyecto se turna en la cámara de que se trate al comité que competa, y en este, frecuentemente se turna a su vez al subcomité correspondiente. Se hace el estudio correspondiente, se celebran audiencias y, en su caso, se aprueba.

⁴⁰ Binder, Sara, *Minority Rights, Majority Rules*; Cambridge University Press, New York, 1997, p. 2.

Este esquema descentralizado en “más de doscientos comités y subcomités” con una estructura descentralizada del parlamento norteamericano es una realidad política y estructural.⁴¹ En el otro lado está la fuerza dual de los liderazgos partidistas que busca promover al partido a través de la coherencia legislativa.

Una comisión jamás vota un proyecto en sentido negativo, con el hecho de no darle trámite se entiende paralizado o congelado, y fenece al concluir la legislatura.

Si se desea acelerar el trámite, solo en la Cámara de Representantes el asunto se turna y debe ser admitido por la Comisión de Normas, la cual lo agiliza ante el Pleno estableciendo las condiciones para su debate y modificaciones en su caso. Existen también proyectos que se califican como “privilegiados” y entonces se discuten directamente en el Pleno - algo similar al trámite de obvia o urgente resolución de las proposiciones con punto de acuerdo en el parlamento mexicano -.

A diferencia de la Cámara de Representantes en el caso del Senado no existen procedimientos especiales, la Mesa Directiva establece en cada asunto el trámite pertinente.

Una vez aprobado por el comité el asunto se presenta al Pleno, donde se debate y vota. Si es aprobado, entonces pasa a la otra cámara para seguir el mismo recorrido o bien se convoca a la Conferencia si es que también se aprobó en la colegisladora. En esta Conferencia concurren representantes y senadores electos para el caso y se resuelven las diferencias entre ambos proyectos llegándose a una versión acordada, misma que se envía al Pleno de cada cámara para su aprobación final. Si esto sucede, entonces se remite al Presidente de la República el cual puede sancionarlo o permitir que se convierta en ley sin su firma, o bien objetarlo y devolverlo al Congreso, esto es, ejercer su derecho de veto. El Congreso puede revertir el veto con una mayoría de dos terceras partes en cada cámara.

⁴¹ J. Oleszek, Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process*, CQ Press, 7a Edición, Estados Unidos de América, p. 17.

Aunque el procedimiento de creación de las leyes en los Estados Unidos de América puede ser en ocasiones rápido - *fast track* - en general opera "... lentamente a través de múltiples puntos de decisión. Un reporte del propio Congreso identificó más de cien pasos específicos que debe transitar un proyecto de ley desde su presentación hasta ser promulgado".⁴²

Es importante señalar que los comités congresionales norteamericanos - cuyos órganos homólogos en México son las comisiones dictaminadoras - no tienen obligación de dictaminar o informar sobre asuntos o iniciativas que le son turnadas o referidas en un plazo específico, por lo que, tanto la Cámara de Representantes como el Senado han desarrollado procedimientos para "extraer" asuntos controvertidos de comisiones que se estiman "recalcitrantes". Al mecanismo parlamentario general para remover o extraer un asunto de una comisión recalcitrante con el fin de poner dicho asunto a disposición del Pleno para su consideración, se le conoce como *Discharge a Committee*, que puede traducirse de manera suelta como "relevamiento, remoción o descarga de un asunto de una comisión".⁴³ La regla de remoción general de la Cámara de Representantes contempla un procedimiento complejo que se despliega en diversas etapas para el relevamiento de un asunto o iniciativa del conocimiento de un comité legislativo en retardo o rebelde.

De esta manera, 30 días después de que una iniciativa o resolución ha sido referida a un comité, cualquier representante puede presentar una moción para la remoción. Acto seguido, se prepara una petición de remoción para ser llevada para su firma ante los representantes. Si 218 de los 435 representantes - mayoría simple - firman la petición, la moción se coloca en el llamado "calendario de mociones". Posteriormente, cuando la moción ha permanecido en el calendario cuando menos siete días, cualquier representante puede

⁴² Oleszek, J., op. cit. p. 19.

⁴³ Las disposiciones en materia de funcionamiento y mecanismos para la emisión de dictámenes de comisiones legislativas de la Cámara Baja estadounidense se encuentran en los "Rules of the House of Representatives": *Regla XI* -Procedures of Committees and Unfinished Business-; *Regla XII* -Receipt and Referral of Measures and Matters-; y en la *Regla XIII* - Calendars and Committee Reports.

solicitar su consideración en el segundo o cuarto lunes de un determinado mes. El debate respecto a la moción de remoción se limita a tan sólo 20 minutos, tiempo igualmente dividido entre los proponentes y los opositores. Si la Cámara de Representantes aprueba la moción, cualquiera que firmó la petición inicial puede proponer una moción privilegiada no debatible para considerar el asunto o iniciativa relevado o descargado. Finalmente, si la Cámara de Representantes aprueba dicha moción, comienza la etapa de conocimiento del asunto en la propia cámara y bajo sus propias reglas.

Por otro lado, en ambas cámaras el informe de cualquier comité sobre un asunto que ha aprobado debe ser presentado ante el Pleno dentro de los siete días naturales siguientes a la presentación de la petición correspondiente a la Mesa Directiva. Antes de que se adoptase esta regla en 1970, en ocasiones los presidentes de los comités legislativos se negaban a presentar dictamen o informe sobre asuntos o iniciativas cuyo criterio mayoritario no compartían.

Por último, no podemos dejar de señalar que en el futuro puede ser factible la incorporación al derecho parlamentario mexicano de instituciones y figuras originadas en otros sistemas tales como la del *Omnibus Bill* que constituye una herramienta parlamentaria estadounidense que combina las iniciativas y disposiciones de distintos temas y proyectos de ley, para fusionarlos en una sola iniciativa multitemática de gran amplitud, susceptible de negociación política en un esquema de “*toma y daca*” y que también puede tener puntos de encuentro inevitables con la ampliación de los plazos que para emitir dictámenes tienen las comisiones legislativas.⁴⁴

El ciclo legislativo de un proyecto de ley en la Cámara de Representantes es de dos años - una legislatura -, esto significa que una vez concluido dicho periodo se extinguen aquellas *bills* que no hubieren logrado convertirse en ley. De ahí que el Ejecutivo deba jugar sus cartas al inicio de cada legislatura promoviendo las reformas que estime más complejas a fin de contar con tiempo suficiente

⁴⁴ De Andrea Sánchez, Francisco José, “Un aspecto toral del proceso legislativo los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, Año XXXVI, núm. 106, enero- abril de 2003, pp. 9- 34

para que, en su caso, recorran el farragoso trámite legislativo norteamericano. La diferencia con nuestro procedimiento de creación de las leyes es que el mexicano, sin aparentar ser tan “extenuante” es extremadamente anárquico e incierto⁴⁵. El estadounidense es generalmente agotador pero de alguna manera cierto y con un plazo fatal de tan solo 2 años.

La Cámara de Representantes y el Senado son “*naturalmente diferentes*”.⁴⁶ Y en opinión de Oleszek⁴⁷ son tres las diferencias fundamentales: la Cámara es cuatro veces mayor en tamaño que el Senado; los senadores representan intereses más colectivos que los representantes; y, los senadores duran tres veces más en su encargo que los diputados o representantes. Desde el punto de vista procesal, sostiene el citado autor que son cuatro las principales diferencias: a) En la Cámara de Representantes aplican las provisiones de relación - *germaneness provisions*⁴⁸ - en virtud de las cuales en una reforma no se puede tratar ningún asunto no vinculado, mientras que las discusiones en el Senado son flexibles; b) el debate es ilimitado en el Senado y limitado en la Cámara; c) el reconocimiento individual de los senadores en contraste con la autoridad del Speaker en la Cámara de Representantes; y, d) la existencia de un Comité de Reglas - *Rules Committee* - en la Cámara y no en el Senado.

La estructura de liderazgo también varía de un colegio legislativo a otro. En la Cámara de Representantes los liderazgos formales son: el Speaker, los líderes de la mayoría y minoría parlamentarias, los oficiales disciplinarios de los

⁴⁵ Esto se ha hecho más que evidente con el “rebote” en diez ocasiones de la Mesa Directiva a la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados del Dictamen de la Iniciativa que reforma el artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica, mismo que propone el incremento de las multas en dicho rubro.

⁴⁶ Wilson, Woodrow, *Constitutional Government in the United States*, Columbia University Press, Estados Unidos de América, 1911, p. 87.

⁴⁷ Oleszek, J., op. cit., p. 23.

⁴⁸ “The word “germane” usually is defined as “*in close relationship, appropriate, relative or pertinent to.*” According to *Tilson's Parliamentary Law and Procedure*, the basic principle of germaneness “lies in the need for orderly legislation.” The principle of germaneness was relatively unknown in general parliamentary law before the late 1700s. The Congress of the Confederation - the precursor to the Congress of the United States - made an attempt to address germaneness in 1781. The first formal germaneness rule was adopted by the U.S. House of Representatives in 1789. The text of the original rule was modified in 1822 to read: “*No motion or proposition, on a subject different from that under consideration, shall be admitted under color of amendment.*” This wording became the basis for most modern germaneness provisions”. En la página electrónica de la *National Conference of State Legislatures*. <http://204.131.235.67/programs/legismgt/about/germane.htm>.

partidos - *whips* - y sus asistentes, y los comités de partido. En el Senado los constituyen: el vicepresidente de los Estados Unidos de América que funge como presidente del Senado, el presidente temporal en ausencias del anterior - que son relativamente comunes - y al igual que en la Cámara los líderes de la mayoría y minoría parlamentarias, los oficiales disciplinarios de los partidos - *whips* - y sus asistentes, y los comités de partido.⁴⁹

El trámite parlamentario para la aprobación anual del Presupuesto en los Estados Unidos de América se basa en lograr la concurrencia en los dictámenes de ambas cámaras - Senado y Cámara de Representantes -. Los dictámenes los elaboran los comités de presupuesto respectivos, atendiendo a las consideraciones de otros comités y subcomités, así como a la información que obtienen luego de realizar diversas entrevistas. La resolución o dictamen final del Presupuesto se integra de dos partes básicas: los agregados fiscales para el año fiscal que viene - gasto, ingreso y deuda -; y, los objetivos multianuales de dichos agregados, que deben ser estimaciones a cuando menos 5 años, siendo lo más común la proyección a 10 años.

En lo que al procedimiento propiamente dicho respecta, se compone de las siguientes fases, a saber: (1) el primer lunes de febrero el Presidente de los Estados Unidos de América envía el proyecto de presupuesto al Congreso; (2) el 15 de febrero el *Congressional Budget Office* - Oficina de Presupuesto del Congreso - envía a los comités de presupuesto de ambos colegios legislativos dos reportes, uno sobre la situación económica del país y otro sobre el proyecto presupuestario recibido del Ejecutivo; (3) dentro de las seis semanas siguientes a la fecha de remisión del proyecto de presupuesto por parte del Ejecutivo, los diversos comités congresionales remiten a su correspondiente comité de presupuesto sus estimados y opiniones con relación al proyecto del Presidente; (4) el primero de abril el comité de presupuesto del Senado emite su dictamen - denominado "*budget resolution*" -; (5) el quince de abril se debe contar con la resolución definitiva en lo que a ingresos compete; (6) el quince de mayo la Cámara de Representantes inicia la revisión sobre la factibilidad de las asignaciones de recursos - *appropriations bills* -; (7) el diez de junio el

⁴⁹ Oleszek, op. cit., p. 20-21.

comité de asignaciones de la Cámara de Representantes presenta su dictamen al efecto; (8) el quince de junio la Cámara de Representantes debe terminar, si es el caso, la reconciliación del presupuesto, este mecanismo implica imponer la política fiscal del parlamento mediante modificaciones legales o bien ajustes al proyecto a fin de lograr ahorros⁵⁰; (9) el treinta de junio se concluyen las asignaciones de recursos en la Cámara de Representantes; (10) el quince de julio el Presidente envía su informe del gasto de la primera mitad del año fiscal; y, (11) el primero de octubre inicia el año fiscal.

En este procedimiento destaca la planeación multianual, así como la holgura de los plazos para que los órganos legislativos participen en el diseño de la política fiscal.

⁵⁰ De 1980 al 2006 el Congreso ha enviado 20 reconciliaciones presupuestarias a la Casa Blanca, de las cuales, el Presidente ha firmado 17 y vetado 3, ver, Oleszek, J., *op. cit.*, p. 65.

4. Italia

El parlamento italiano también es de naturaleza bicameral y se compone por la Cámara de Diputados - *Camera dei Deputati* - y la Cámara de Senadores - *Senato della Repubblica* -, los cuales, a diferencia de lo que ocurre en México, en términos generales tienen atribuciones constitucionales diferentes. De hecho algunos autores afirman que en Italia se da un "bicameralismo puro"⁵¹, en razón de la autonomía entre ambos cuerpos colegiados, la cual llega al extremo de que el primer ministro puede provenir indistintamente de cualquiera de las dos cámaras. Así las cosas, si bien pueden realizar sesiones conjuntas - plenarias -, lo más común es que trabajen por separado.

En teoría el número de diputados que forman parte de la *Camera dei Deputati* es variable, aunque no se ha incrementado desde el año de 1963 en que llegó a 630 miembros, los cuales, según lo dispuesto en la normatividad electoral vigente, son electos mediante un sistema proporcional. La duración del cargo de diputado es de cinco años, aunque en las últimas décadas la convulsionada realidad política italiana se ha impuesto y, con frecuencia, la también llamada cámara baja se disuelve prematuramente por desavenencias entre los partidos políticos que la integran. Puede ser electo diputado cualquier persona que al momento de las elecciones tenga cuando menos 25 años. Desde 1871, poco después del establecimiento de Roma como capital del reino, la sede de la Cámara de Diputados ha sido el *Palazzo Montecitorio*.

Por su parte, el Senado de la República se constituyó como órgano de representación popular el 8 de mayo de 1948 - existió con una naturaleza distinta durante la monarquía -. Actualmente se compone por 325 senadores, de los cuales 315 son electos popularmente, 8 por designación y 2 *ex officio*. Al igual que los diputados su mandato es de 5 años, pero a diferencia de ellos deben ser de cuarenta años o mayores, y son elegidos por los ciudadanos de más de veinticinco años de edad. Existe la figura de los "*senadores vitalicios*",

⁵¹ González Chávez, Jorge, *El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa. Estudio comparativo. Reino Unido, Italia, Alemania, España, Francia, Serie. Reportes*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000.

que son individuos que han ocupado el cargo de presidente o primer ministro o bien que han destacado en otros ámbitos.⁵²

En lo que toca al procedimiento legislativo, el artículo 72 de la Constitución italiana establece tres fases necesarias para la formación de la ley: examen preliminar, la aprobación artículo por artículo y la votación integral final. No obstante, dichas fases pueden insertarse a su vez en tres procedimientos diversos: a) el normal, que se conforma por el examen preliminar de la comisión de referencia, el examen de la asamblea con aprobación artículo por artículo y la votación final; b) el procedimiento a través de la comisión deliberante, en el cual las tres fases se desarrollan internamente en comisión y en donde el examen preliminar asume el carácter de interno privado de formalismos⁵³; y, c) el procedimiento a través de la comisión redactora en donde se dan tanto el examen preliminar como la aprobación de los artículos en la comisión, además de una aprobación final en la asamblea mediante las declaraciones de voto exclusivamente.

A continuación analizaremos sucintamente el desarrollo del procedimiento legislativo en Italia, siguiendo las directrices marcadas por Cheli y Caretti⁵⁴. El derecho de iniciativa corresponde al Gobierno, a los diputados y senadores - conjunta o individualmente -, a los ciudadanos cuando reúnan cuando menos cincuenta mil firmas y a los consejos locales limitado a cuestiones directamente relacionadas con su región.

Las iniciativas que provienen del Ejecutivo primero se someten al Consejo de Ministros correspondiente, el cual, en su caso, las pasa al Presidente para su sanción y remisión al parlamento. Salvo algunas excepciones, toda legislación debe ser aprobada tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado de la

⁵² En 2006 se contaban seis senadores vitalicios, a saber: Francesco Cossiga - ex presidente de la república -, Oscar Luigi Scalfaro - ex presidente de la república -, Giulio Andreotti - ex primer ministro -, Rita Levi Montalcini - ganadora del premio Nobel de medicina 1986 -, Emilio Colombo - ex primer ministro -, Sergio Pininfarina - diseñador - y Carlo Azeglio Ciampi - ex presidente de la república -.

⁵³ Morati, *Instituzioni*, pág. 79, citado por Manzanella, Andrea, *El parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas, México, 1987. p. 318.

⁵⁴ Cheli, Enzo y Caretti, Paolo. "El proceso legislativo en Italia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, núm. 16, enero-abril de 1986, p. 209 – 216.

República. En este sentido, dependiendo el asunto de que se trate, habrá iniciativas que requerirán la aprobación del Pleno mientras que para otras será suficiente la aprobación del comité respectivo. Dicha cuestión será definida por la Conferencia de Gobierno. Para aprobar una ley se necesita mayoría absoluta.

Los límites establecidos para el funcionamiento del Parlamento son: a) la revisión jurídica; b) el referéndum revocador - que consiste en una consulta pública para preservar o abolir una legislación y que se da en caso de que una propuesta haya sido aprobada por cinco de veinte consejos regionales o bien juntando 500,000 firmas para alguna petición -; y, c) el veto presidencial - aunque puede ser superado por el legislativo en una segunda vuelta -.

Para el examen y aprobación de de las propuestas de ley que llegan a la Cámara de Diputados por alguno de los conductos antes citados, están previstos tres mecanismos diversos.

El primero se denomina “comisión en función preparatoria”. La propuesta de ley se atribuye a la comisión parlamentaria competente en razón de la materia. Esta última examina el proyecto y lo presenta al Pleno acompañado de una relación o de varias. La Asamblea discute la propuesta y la vota artículo por artículo para después someterla a una votación final. En determinados casos de urgencia se prevé la posibilidad de que todos los términos para el examen en comisión, discusión y votación se reduzcan a la mitad.

El segundo es el de “comisión en función decisoria o legislativa”. En este supuesto el procedimiento completo se agota en el seno de la comisión. De este modo la propuesta queda sustraída a la discusión y a la votación del Pleno, lo que justifica los límites que encuentra este procedimiento, a saber: límite por materia - no pueden adoptarse en comisión legislativa leyes en materia constitucional, electoral, internacional y presupuestaria -; y, límite procesal - este procedimiento se interrumpe y la propuesta vuelve a la Asamblea cuando lo solicite el Gobierno, una décima parte de los componentes de la Cámara o un quinto de los miembros de la propia comisión -.

Finalmente, en el mecanismo en “comisión en función redactora”, la Asamblea aprueba las líneas generales de la propuesta de ley, y atribuye a la comisión competente en la materia la tarea de formular las disposiciones concretas. No obstante, se reserva el derecho a solicitar una votación final. También en este tercer procedimiento se estima que son aplicables los límites que ya hemos examinado en relación al mecanismo en comisión legislativa.

La propuesta de ley, como consecuencia del sistema bicameral adoptado, tiene que obtener el voto favorable de ambos colegios. Cuando una de las dos cámaras introduce cualquier modificación, entonces dichos cambios deben ser sometidos a la colegisladora a fin de obtener el consenso sobre un texto único.

Según Enzo Cheli y Paolo Caretto,⁵⁵ la promulgación consiste en un control operado por el Presidente de la República sobre la conformidad de la ley con la Constitución. En efecto, una vez aprobada la ley por las cámaras, se envía al Presidente de la República para su promulgación, acompañada de un mensaje del Presidente de la Cámara que votó en último lugar. Dicho control tienen dos aspectos: uno de carácter formal, relativo al respeto de las reglas procesales establecido por la Constitución; y otro de índole sustancial, consistente en la eventual violación del contenido a los principios constitucionales.

Cuando el Presidente encuentre un vicio de legitimidad en la ley que ha de promulgar, puede ejercer el llamado “derecho de veto” y remitirla a las Cámaras explicando los motivos del reenvío. Si las Cámaras aprueban nuevamente la ley, la promulgación de la misma se convierte en un “acto debido”.

A la promulgación sigue la publicación en la Gaceta Oficial de la República Italiana, y transcurridos quince días desde la publicación - la llamada *vacatio legis* -, la ley entra en vigor y produce todos sus efectos.

⁵⁵ Cheli, Enzo y Caretti, Paolo, “El proceso legislativo en Italia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 6, núm. 16. enero-abril de 1986, p. 211.

En lo que toca al ámbito financiero, los presupuestos de egresos e ingresos son aprobados por las dos cámaras. El Gobierno tiene hasta el treinta de mayo de cada año para presentar el Plan General Económico que se aprueba a más tardar el treinta y uno de julio. Este plan establece los criterios generales que sirven de base para la aprobación posterior de los presupuestos. No obstante, paralelamente se presenta un presupuesto de emergencia para el caso de que el parlamento no apruebe el presentado.

Por su parte, el presupuesto de egresos lo recibe el parlamento en septiembre. Una vez aprobado en el mes de octubre se recibe y discute el de ingresos. Si no se aprueba el presupuesto, el treinta y uno de diciembre entra en vigor el presupuesto de emergencia hasta el mes de abril del año del ejercicio.

En lo que toca a la organización del trabajo parlamentario, son catorce los comités permanentes en la Cámara de Diputados y trece comisiones permanentes en el Senado. Su integración composición es del orden de 50 legisladores máximo en la Cámara de Diputados y 25 miembros como máximo en la Cámara de Senadores. El papel principal de las comisiones es el de fiscalización de la administración pública. Cuando las comisiones o comités legislativos son numerosos, prácticamente funcionan como pequeños parlamentos.

Existen diversas clases de comisiones, a saber: 1) comisiones bicamerales, a través de las cuales las cámaras ejercen funciones de supervisión y de dirección; 2) comisiones de investigación que se crean para eventos específicos y que una vez concluida su tarea dejan de existir; y, 3) comités especiales cuya función es tramitar asuntos específicos con duración indefinida o limitada.

Dice Andrea Manzella⁵⁶ que la razón de existencia de estos órganos legislativos es salvaguardar la constitucionalidad en el funcionamiento del

⁵⁶ Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones legislativas, Cámara de Diputados LIII Legislatura, México, 1987 p. 341.

Gobierno. Este clase de actividades de “fiscalización” permiten al parlamento una defensa de la Constitución, especialmente como garantía del correcto ejercicio de las atribuciones propias por parte de los órganos estatales y también de los órganos constitucionales que no estén ligados al parlamento por una relación de responsabilidad y, por tanto, de control.

Esta función de garantía de legalidad en el ejercicio del poder público difiere de la de control porque se explica también en las confrontaciones de sujetos - como el Presidente de la República, la magistratura, la Corte Constitucional, las regiones y los mismos partidos políticos - que en el sistema italiano no están ligados en una relación de responsabilidad política hacia el Legislativo.

Dicha función difiere también de las demás funciones activas del parlamento en cuanto a que las cámaras la ejecutan a través de instrumentos típicos de inspección: audiencias, interrogatorios, interpelaciones y encuestas, por citar algunas.

Esta garantía parlamentaria se ha ejercido respecto de la figura del Presidente de la República tratándose de atribuciones tales como los poderes de gracia y en materia de defensa; ya sea a través de interrogatorios o bien de investigaciones, se ha logrado fincar responsabilidades al Presidente, tal y como en la crisis de julio y agosto de 1964.⁵⁷

Manzella⁵⁸ en su obra sobre el parlamento italiano - cuando analiza el proceso al que él llama de “decisión parlamentaria” - resalta diversos principios que acompañan a la noción de *parlamento*, como son: el principio de discusión, el principio de contraparte con el Gobierno, el principio de publicidad de los trabajos, el principio mayoritario y el principio de independencia.

En lo relativo al primero de los principios mencionados, el doctrinario hace referencia a los reglamentos y deduce que “*deben dar margen amplio a la*

⁵⁷ Manzella, Andrea, *El Parlamento*. Instituto de Investigaciones legislativas, México, 1987. p. 347.

⁵⁸ *Ibidem*. p. 177

*acción de las cámaras - los espacios que dejan deben ser colmados por los usos, la práctica, costumbres y convencionalismos -. Normas estrechas, es decir, casuísticas y analíticas corren el riesgo de empobrecer la discusión normal.*⁵⁹

En el ámbito de la responsabilidad política, cada cámara puede acordar investigaciones - *inchieste* - sobre materias de interés público. Con este fin en cada caso se nombrará de entre sus integrantes una comisión formada de tal modo que refleje la proporción de los diversos grupos. La comisión de investigación constituida procederá a las indagaciones y a los exámenes con los mismos poderes y las mismas limitaciones que la autoridad judicial.

⁵⁹ Ídem.

5. Francia.

El sistema de gobierno francés se caracteriza por su naturaleza mixta o "semipresidencial"⁶⁰, toda vez que combina elementos tanto del parlamentarismo como del presidencialismo. El modelo galo se caracteriza por tener un parlamento bicameral conformado por la Asamblea Nacional - *l'Assemblée Nationale* - y el Senado - *Sénat* - según lo dispone el artículo 24 de la constitución francesa de 1958. Sin embargo, estos dos colegios se diferencian tanto por su papel político como por su rol legislativo.

La naturaleza del mandato de los miembros del Parlamento, por disposición constitucional expresa, será representativa y de ninguna manera imperativa, así como personal y excepcionalmente delegada⁶¹.

La Asamblea Nacional se integra con 577 diputados, electos para un período de cinco años denominado también "*legislatura*". No obstante, dicha duración en el cargo es susceptible de reducirse en caso de disolución pronunciada por el Presidente de la República.

La Asamblea Nacional ejerce dos misiones fundamentales: votar las leyes y fiscalizar la actuación del Gobierno. Por lo que se refiere a la votación de la ley, si las dos cámaras no llegan a un acuerdo, la decisión de la Asamblea Nacional prevalecerá sobre la del Senado. Pero las normas constitucionales deben ser adoptadas tanto por la Asamblea Nacional como por el Senado y,

⁶⁰ Según Maurice Duverger, un sistema de gobierno semipresidencial reúne los dos elementos siguientes: "1. *Un presidente de la república elegido por sufragio universal y dotado de importantes poderes propios; 2° un primer ministro y un gobierno responsable ante los diputados ... Las instituciones así definidas son en parte presidenciales y , en parte parlamentarias , por lo que algunos pretenden que se les pueda denominar también justamente regímenes semiparlamentarios*"; citado por Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 211.

⁶¹ Una disposición del Reglamento confirma la independencia del mandato: "*Queda prohibida la constitución en el seno de la Asamblea Nacional (...) de grupos de defensa de intereses particulares, locales o profesionales y que impliquen la aceptación por sus miembros de un mandato imperativo*" (apartado 1 del artículo 23).

posteriormente, por el conjunto de diputados y senadores congregados en sesión de Congreso, con una mayoría calificada de tres quintas partes.

Por su parte, la fiscalización de la actuación gubernamental se ejerce al interior de cada Cámara mediante debates sobre declaraciones de funcionarios del Gobierno, interpelaciones y comisiones de investigación o misiones de información.

Entre los órganos de gobierno parlamentarios encontramos:

a) *La Mesa*. Es el colectivo que, dependiente de la autoridad del Presidente, regula la vida interna y dirige los trabajos del cuerpo parlamentario. Consta de 22 miembros organizados de la siguiente manera: un Presidente; 6 Vicepresidentes; 3 Administradores - *questeurs* -; y 12 Secretarios⁶². Y la propia Constitución define expresamente dos de sus atribuciones, a saber: tiene "*plenos poderes para ordenar (sus) debates [...] y para organizar y dirigir todos sus servicios*".

b) *El Presidente*. En términos de lo dispuesto en el artículo 32 constitucional de la V República, el cargo de Presidente dura los cinco años de la legislatura; y si bien perdió algunas de sus prerrogativas - en particular la de reemplazo del Presidente de la República, en beneficio del Presidente del Senado - el Presidente de la Asamblea Nacional sucede a éste último en la presidencia del Congreso en caso de reforma de la Constitución -. Ambos presidentes comparten diversas prerrogativas constitucionales: poder de nombramiento, derecho de remisión y, bajo ciertas circunstancias, deben ser consultados para la toma de decisiones públicas. Los presidentes están habilitados para remitir al Consejo Constitucional un texto adoptado por el Parlamento antes de su promulgación o un tratado internacional que pueda contener una cláusula contraria a la Constitución. Con ello se invistió a los presidentes de las

⁶² De acuerdo con el apartado 2 del artículo 10 del Reglamento de la Asamblea Nacional, la configuración de la Mesa se hará procurando "*reproducir (...) la composición política de la Asamblea*".

asambleas legislativas con una facultad inédita para custodiar la ley fundamental, lo que sin lugar a dudas engrandeció la dimensión de su tarea.

c) *La Conferencia de Presidentes*. Se trata de un espacio de reunión y negociación entre los representantes de grupos, comisiones y Gobierno. Asimismo interviene en el marco del establecimiento del calendario legislativo de la Asamblea Nacional. A diferencia de la Mesa no surge directamente de una votación de los asambleístas. Forman parte de ella de manera preceptiva: el Presidente de la Asamblea Nacional, los 6 Vicepresidentes; los presidentes de las 6 comisiones permanentes y, cuando corresponda, de una comisión especial.

d) *Los Administradores - questeurs -*. Tradicionalmente dos de ellos pertenecen a la mayoría y el tercero a la oposición. En términos del Reglamento, *"los Administradores estarán encargados de los servicios financieros y administrativos, bajo la alta dirección de la Mesa, y no se podrá comprometer ningún gasto nuevo sin su previa autorización"*.

e) *Los Grupos*. El artículo cuarto constitucional sólo se refiere a los partidos y grupos políticos, no hace mención de los grupos parlamentarios que constituyen la expresión organizada de los partidos en el seno de los colegios parlamentarios.

En lo que toca a las normas que regulan a la organización legislativa en Francia, una de las fuentes principales del derecho parlamentario galo lo constituye el Reglamento de la Asamblea Nacional. El Reglamento y las modificaciones que se le incorporan se adoptan en forma de una propuesta de resolución. Esta puede ser presentada por uno o varios diputados. Cuando se trata del Reglamento es frecuente que dicha propuesta se someta a la Asamblea Nacional por su propio Presidente que, también con frecuencia, ya ha reunido el acuerdo de los presidentes de los grupos políticos sobre el texto que presenta. Instruida por la Comisión de Leyes - encargada de las cuestiones reglamentarias - o por una comisión especial, la propuesta de resolución posteriormente se debate para luego ser sometida al Consejo Constitucional.

Los Constituyentes de 1958 se esforzaron en establecer la primacía de la Constitución con respecto al Reglamento, y para ello procedieron de dos maneras. En primer término, constitucionalizaron y, consecuentemente, “vacunaron” - toda vez que complicaron su reforma - contra modificaciones indeseadas o simplemente frecuentes, una parte de la materia reglamentaria tradicional. De esta manera, pasaron al ámbito constitucional el número de comisiones legislativas permanentes, las modalidades del examen sucesivo - las llamadas idas y vueltas - entre la Asamblea y el Senado, y la fijación del orden del día, entre otras cosas. En el momento de su adopción, y con respecto a cada una de sus modificaciones, el Reglamento se encuentra ahora sujeto a un control de constitucionalidad previa, de conformidad con el primer párrafo del artículo 61 de la Constitución⁶³. Podrá asimismo acompañar sus decisiones con precisiones referentes a modalidades de acuerdo con las cuales deberá ponerse en práctica tal o cual disposición. De esta manera, la jurisprudencia del Consejo Constitucional contribuye de manera considerable a la formación del derecho parlamentario francés.

En lo que toca al Senado, los senadores galos, 331 en total, son elegidos mediante sufragio universal indirecto por un periodo de tres años. Además de su función legislativa - que como se apuntó es más relevante en la Asamblea Nacional - y de control del Gobierno, el Senado desempeña, conforme al artículo 24 de la Constitución de 1958, la función de representar a las entidades territoriales de la República - municipios, provincias y regiones - de la metrópoli y de ultramar. En la historia de Francia se ha considerado a la también llamada “Cámara Alta” como el mejor instrumento para asegurar una equitativa representatividad territorial.

Entre sus principales órganos de dirección están:

⁶³ "Los Reglamentos y las modificaciones a los Reglamentos aprobados por una u otra asamblea serán transmitidos al Consejo Constitucional por el Presidente de la asamblea" (último párrafo del artículo 17 de la Ordenanza n° 58-1067 de 7 de noviembre de 1958 aprobatoria de la ley orgánica sobre el Consejo Constitucional). Si el Consejo Constitucional declara contraria a la Constitución una disposición del Reglamento, ésta no podrá aplicarse (último párrafo del artículo 23 de la Ordenanza Orgánica antes citada).

El Presidente. Elegido por tres años, después de cada renovación del Senado, dirige los debates. El Presidente del Senado es el garante de la estabilidad institucional y supe al Presidente de la República en caso de que éste fallezca o dimita de su cargo.

La Mesa. Dirigida por el Presidente, la Mesa es el órgano colectivo compuesto - al igual que en la Asamblea Nacional - por 22 senadores que toman todas las decisiones importantes relativas al funcionamiento del colegio legislativo. A cada miembro de la Mesa le corresponden misiones específicas, por ejemplo: los vicepresidentes suplen al Presidente en la coordinación de las sesiones del Pleno; los administradores se encargan de la gestión administrativa del Senado; y, los secretarios controlan la legalidad de las votaciones. Sus miembros también son electos cada tres años - después de cada renovación -.

El período de sesiones es el momento del año durante el cual el parlamento se reúne válidamente para deliberar en sesiones plenarias previamente calendarizadas. Según el artículo 28 de la Constitución de 1958, se prevén dos periodos de sesiones ordinarias al año, cuya duración es de aproximadamente tres meses cada uno; el primero en otoño y el segundo en la primavera, separados por intervalos denominados "*intersession*". Conforme ha transcurrido el tiempo y se ha vuelto más demandante la tarea parlamentaria, el número de días de sesiones en la Asamblea Nacional se ha incrementado en forma constante. La estrechez del marco temporal impuesto por la Constitución dio lugar a la práctica de recurrir a medidas compensatorias, tales como las sesiones nocturnas y, sobre todo, la multiplicación de los períodos extraordinarios de sesiones, los cuales en la práctica son convocados a solicitud del Primer Ministro⁶⁴.

⁶⁴ En su párrafo 2, el nuevo artículo 28 fija un número máximo de ciento veinte días de sesión, y no obstante, su tercer párrafo ha previsto que: "*El Primer Ministro, previa consulta del Presidente de la asamblea correspondiente, o la mayoría de miembros de cada asamblea, podrá decidir la ampliación de los días de sesión.*"

Como contraparte de la continuidad del período de sesiones, la reforma de 1995 reforzó el control de las asambleas con respecto al ritmo de sus trabajos. De esta manera, "*se fijarán las semanas de sesión por cada asamblea*" - párrafo 2 del artículo 28 constitucional -, lo cual les permite, de hecho, decidir las semanas de interrupción de los Plenos, con motivo de los períodos festivos o de las campañas electorales. Además, "*los días y horarios de las sesiones serán determinados por el reglamento de cada asamblea*" - párrafo 4 del artículo 28 constitucional -; las disposiciones instrumentadas se esfuerzan en concentrar los días martes, miércoles y jueves la celebración de reuniones de la Asamblea en Pleno, con el fin de dejar el resto de la semana para las actividades de los parlamentarios en sus respectivas circunscripciones.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 20 de la multicitada Constitución, el Gobierno "*determinará y dirigirá la política de la Nación*". Esta política se traduce en la elaboración de normas jurídicas que revisten la forma de proyectos de ley, de ahí que el párrafo primero del artículo 48 de la norma suprema indique que "*el orden del día de las asambleas comprenderá, prioritariamente y en el orden fijado por el Gobierno, la discusión de los proyectos de ley depositados por el Gobierno y de las proposiciones por él aceptadas*".

El orden del día prioritario se comunica a la Conferencia de Presidentes, que se reúne normalmente una vez por semana, generalmente en martes por la mañana. Después de la Conferencia, el orden del día se comunica a la Asamblea en la que se da cuenta al primer Pleno siguiente a dicha comunicación. Y será válido para "*la semana en curso y las dos siguientes*", según lo establece el apartado 4 del artículo 48, del Reglamento. Se admite que las comisiones no pueden impedir el examen de un texto prioritario al retardar la presentación de sus conclusiones. En última instancia, la ausencia de publicación del informe de la comisión sobre un texto no será un obstáculo para su discusión⁶⁵.

⁶⁵ En efecto, lo anterior resulta de una decisión del Consejo Constitucional (n° 84-81 de 10 y 11 de octubre de 1984) para que la discusión en el Pleno pueda comenzar, con o sin informe, a

Por su parte, la discusión de las mociones de censura - párrafos 2 y 3 del artículo 49 de la Constitución- deberá tener lugar a más tardar el tercer día de sesión siguiente a la expiración del plazo constitucional de cuarenta y ocho horas consecutivo a la presentación. En Francia, cuando las asambleas legislativas consideran que su programa de trabajo presenta una carga que excede los límites de lo razonable, no vacilan en hacerlo saber. Además, es posible observar que el número de textos votados cada año por el Parlamento - cuya importancia es naturalmente variable - está marcado por una cierta constancia, ya que se ubica alrededor de la centena.

El proceso que lleva hasta la discusión en el Pleno es el mismo para cualquier texto, ya sea que se trate de un proyecto o de una proposición de ley; y el mismo deberá depositarse antes de ser remitido para examen en una comisión.

En la V República la familia de comisiones incluye, al igual que antes de 1958, comisiones legislativas -especiales o permanentes- y comisiones de investigación. No obstante, es novedoso que se cuenta con un nuevo representante, la comisión mixta paritaria, cuya función es tratar de conciliar los puntos de vista de las dos asambleas sobre proyectos o proposiciones de ley en curso.

La Constitución de 1958 definió con rigor el régimen de las comisiones legislativas; asimismo, previó la remisión de un proyecto o una proposición de ley a una comisión legislativa permanente únicamente como excepción, dado que la regla es la constitución de una comisión especialmente designada al efecto - primer párrafo del artículo 43 de la Constitución-, a petición del Gobierno o de la asamblea correspondiente.

El número de comisiones legislativas permanentes está limitado a seis para cada asamblea. El reducido número de comisiones permanentes, entre las

partir del momento en que el proyecto haya sido examinado en comisión y que el derecho de enmienda haya podido ejercerse.

cuales se distribuyen los 577 diputados, explica su relevancia. El examen de un texto por parte de una comisión permanente se ha convertido, desde hace mucho tiempo, en una solución sistemática, y la creación de comisiones especiales presenta consecuentemente un carácter hasta cierto punto excepcional.

Por lo que respecta a las proposiciones de ley - más escasas que los proyectos -, lo que se somete a votación del Pleno en la Asamblea son las "conclusiones" de la comisión competente.

En este sentido, el Gobierno dispone al respecto del derecho de enmienda. La enmienda es una propuesta escrita que tiende a modificar un texto sometido a la deliberación de una asamblea. Es una de las tres opciones que se ofrecen al legislador: aceptar sin modificación, rechazar y enmendar. No obstante, ciertos textos sometidos a las asambleas no pueden ser enmendados, por ejemplo: cuando se pronuncian sobre proyectos que autorizan la ratificación o la aprobación de un tratado o un acuerdo internacional, los diputados aceptan, rechazan o aplazan, pero no pueden modificar - artículo 128 del Reglamento -.

La discusión de un texto incluido en el orden del día de la Asamblea Nacional incluye tres fases: la primera es la de presentación general⁶⁶; seguida, excepto en el extremadamente raro caso de interrupción del debate como consecuencia de la votación de una moción de procedimiento⁶⁷, por una fase de examen de los artículos y enmiendas; y la discusión se concluye mediante una votación

⁶⁶ La presentación general en principio, incluye: La comparecencia del (o de los) ministros encargados de apoyar la discusión del proyecto de ley, y en ocasiones del Primer Ministro. De cualquier manera, los miembros del Gobierno "serán oídos cuando lo soliciten" (artículo 31 de la Constitución).

La intervención del ponente de la comisión requerida "sobre el fondo", que seguirá cuando corresponda, a aquella, más breve, del ponente de la o de las comisiones requeridas "para emitir dictamen".

Si no se presenta una moción de procedimiento, a continuación se procede al *debate de totalidad*, "organizado" por la Conferencia de Presidentes que fija una duración global de discusión y determina, sobre una base esencialmente proporcional, el *tiempo impartido a los grupos y a los diputados no inscritos*.

⁶⁷ Antes del debate de totalidad, se someten a votación mociones de procedimiento cuya aprobación da lugar al rechazo del texto: *excepción de inadmisibilidad* o *cuestión previa*.

sobre el conjunto que, en ocasiones, se aplaza a una fecha que permita dar un carácter más solemne a dicha votación.

La Asamblea Nacional procede a votar cada enmienda o sub-enmienda, y después con respecto a cada artículo. Sus decisiones construyen poco a poco el texto que resultará de sus deliberaciones, mismo sobre el cual se procederá a una votación final, la llamada "*votación de totalidad*".

En sesión plenaria, el quórum, es decir la presencia de la mayoría absoluta de los diputados, no es necesario para deliberar ni para establecer el orden del día, aunque si lo es para efectos de las votaciones - primer apartado del artículo 61 del Reglamento -.

En lo que respecta a la votación de totalidad, es precedida por las explicaciones de voto, en las cuales puede intervenir durante cinco minutos un orador de cada grupo. Asimismo, la comisión y el Gobierno pueden también pedir su intervención. Cuando la votación de totalidad sea objeto de una votación nominativa, la Conferencia de Presidentes podrá decidir - por lo general éste es el caso de la petición por parte de un Presidente de grupo - que ésta sea realizada ya no como un resultado mismo de la discusión del texto, sino en una fecha que se fijará de manera que puedan participar en ella el mayor número de diputados - artículo 65 -1 del Reglamento -. En este caso se hablará de "*voto aplazado*" o de "*voto solemne*".

Para la adopción definitiva de un texto se requiere que sea votado en los mismos términos por parte de ambas asambleas. Con este fin, tal como está previsto en el primer párrafo del artículo 45 de la Constitución, todo proyecto o proposición de ley será examinado sucesivamente en las dos asambleas para la adopción de un texto idéntico. Se denomina *lectura* a cada examen realizado por una asamblea. El procedimiento normal consiste por consiguiente en un movimiento de "*ida y vuelta*" del texto entre las dos asambleas, y se solicita a cada una que examine y, eventualmente, modifique, el texto adoptado por la otra: las idas y vueltas así instauradas finalizarán cuando una asamblea adopte sin modificación alguna el texto precedentemente aprobado por la otra

asamblea. En este caso se hablará de “*votación conforme*”. Las lecturas sucesivas siguen siendo el procedimiento más común para la aprobación de las leyes, dado que aproximadamente dos tercios de ellas se votan sin recurrir al procedimiento de conciliación constituido por la comisión mixta paritaria.

El procedimiento ante la *comisión mixta paritaria* traslada a un órgano integrado por un número igual de miembros de los dos colegios parlamentarios - siete titulares y siete suplentes con respecto a cada uno de ellos - la tarea de lograr un acuerdo sobre los textos que ellas examinan y proponer, cuando sea posible; esto es, alcanzar una redacción común para las disposiciones que queden por discutir.

Cuando el Senado y la Asamblea Nacional no logren votar un texto conforme después de dos lecturas o bien una sola cuando el Gobierno haya declarado la urgencia - cuarto párrafo del artículo 45 de la Constitución -, el Primer Ministro estará facultado para convocar "*la reunión de una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto sobre las disposiciones que queden por discutir*".

No obstante, ciertas cuestiones no se pueden trabajar mediante el procedimiento de la comisión mixta paritaria, como son: las leyes orgánicas relativas al Senado "*deberán ser votadas en los mismos términos por las dos asambleas*" - cuarto párrafo del artículo 46 de la Constitución -; las leyes constitucionales, una vez adoptadas en términos idénticos por las dos asambleas, se someterán a referéndum, aunque un proyecto de reforma, cuando el Presidente de la República así lo decida, no será aprobado por *referéndum* sino sometido al Congreso del Parlamento, el cual deberá resolver por una mayoría integrada por las tres quintas partes de los sufragios expresados.

La votación de un texto para las dos asambleas o la intervención de la Asamblea Nacional en lectura definitiva, no marcan el final del trayecto legislativo. Para que la ley llegue a ser definitiva aún será necesario superar algunas etapas de manera obligatoria o facultativa.

La aprobación de un proyecto o de una proposición de ley en los mismos términos por parte de ambas asambleas o, en caso de desacuerdo entre ellas, únicamente por la Asamblea Nacional en lectura definitiva, implicará, en principio, la conclusión de la fase meramente legislativa o parlamentaria, que dará pie a otras de naturaleza administrativa como son la promulgación de la ley y su publicación.

La promulgación podrá no obstante ser aplazada o impedida en dos casos: cuando dé lugar ya sea a una verificación de su constitucionalidad o bien a una nueva deliberación. El Consejo Constitucional se encuentra encargado en particular de verificar la conformidad de las leyes votadas por el Parlamento con respecto a la Constitución. La verificación tendrá lugar de oficio con respecto a las leyes denominadas orgánicas, contempladas de manera expresa como tales por la Constitución, y que tienen por objeto aplicar disposiciones constitucionales. En lo que toca a las otras leyes, denominadas ordinarias, esta verificación sólo será efectuada a solicitud de ciertas autoridades⁶⁸. La remisión deberá tener lugar dentro del plazo de promulgación y suspenderá dicho plazo. El Consejo Constitucional, al ser requerido, dispone de un mes para pronunciar su decisión o de ocho días si el Gobierno formuló la solicitud. Sus decisiones se imponen a todos y no pueden ser objeto de ningún recurso, son inatacables.

Cuando el Consejo Constitucional declara la ley conforme con la Constitución, ésta se encuentra lista para ser promulgada. Por el contrario, una decisión que declara la totalidad de una ley contraria a la Constitución constituye un obstáculo para su promulgación.

Dentro del plazo de promulgación, el Presidente de la República podrá solicitar una nueva deliberación de la ley, en particular para solucionar una declaración de inconstitucionalidad - segundo párrafo del artículo 10 de la Constitución -.

⁶⁸ El Presidente de la República, el Primer Ministro, el Presidente del Senado, el Presidente de la Asamblea Nacional y, a partir de una reforma de la Constitución realizada en 1974, sesenta diputados o sesenta senadores.

Existe el procedimiento simplificado de examen, que fue instituido en 1991 y posteriormente modificado en 1998, este procedimiento contemplado en los artículos 103 a 107 del Reglamento, tiene por objeto aligerar los trabajos de la Asamblea en sesión plenaria, abreviando ciertas fases de la discusión mediante la celebración de discusiones preparatorias en comisión. El examen del texto se inicia mediante una intervención de diez minutos del ponente sobre el fondo, seguida, cuando corresponda, por una intervención de cinco minutos del ponente para emitir dictamen. En el debate de totalidad, sólo puede intervenir un orador por cada grupo, y por cinco minutos cada uno. Los textos con respecto a los cuales se elige este procedimiento no pueden ser objeto de mociones de procedimiento.

Si se presentan enmiendas, el Presidente evocará únicamente los artículos a los cuales se refieren dichas enmiendas; someterá las enmiendas a votación, los artículos a los cuales se refieren y el conjunto del proyecto o de la proposición de ley. Los derechos al uso de la palabra estarán limitados; las inclusiones en los artículos evocados no se admitirán y con respecto a las enmiendas, la posibilidad de responder al Gobierno y a la Comisión no está abierta.

Cuando el texto no sea objeto de ninguna enmienda, el Presidente someterá a votación el conjunto de dicho texto después de la discusión general - *debate de totalidad* -. La aplicación de este procedimiento implica un cierto consenso, ya que sólo se emprenderá si en la Conferencia de Presidentes no se manifiesta oposición alguna a una petición formulada en este sentido por el Presidente de la Asamblea, por el Gobierno, por el Presidente de la comisión requerida sobre el fondo o por el Presidente de un grupo.

6. Chile.

El capítulo V de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, que se compone con los artículos 46 al 75,⁶⁹ está dedicado a normar la estructura y

⁶⁹ El texto actualizado y completo de la Constitución Política de Chile de 1980 que incluye las reformas realizadas en 2005 bajo el gobierno del entonces presidente Ricardo Lagos Escobar, fue consultado en: <http://www.camara.cl>. Y para mayor claridad se transcriben los artículos señalados:

Artículo 46.- El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

Composición y generación de la Cámara de Diputados y del Senado

Artículo 47.- La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.

Artículo 48.- Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contado hacia atrás desde el día de la elección.

Artículo 49.- El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección.

Los Senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana

Artículo 50.- Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día de la elección.

Artículo 51.- Se entenderá que los diputados tienen, por el solo ministerio de la ley, su residencia en la región correspondiente, mientras se encuentren en ejercicio de su cargo.

Las elecciones de diputados y de senadores se efectuarán conjuntamente. Los parlamentarios podrán ser reelegidos en sus cargos.

Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados.

Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura.

El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso. Con todo, un diputado podrá ser nominado para ocupar el puesto de un senador, debiendo aplicarse, en ese caso, las normas de los incisos anteriores para llenar la vacante que deja el diputado, quien al asumir su nuevo cargo cesará en el que ejercía.

El nuevo diputado o senador ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante.

En ningún caso procederán elecciones complementarias.

Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados

Artículo 52.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:

a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta fundada por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El

Presidente de la República contestará fundadamente por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado;

b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio.

La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación, y

c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces a una misma comisión investigadora, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de sus miembros.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas.

2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:

a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara ;

b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación , por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;

c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República , por notable abandono de sus deberes;

d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional , por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación , y

e) De los intendentes y gobernadores, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.

La acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso.

Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.

Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.

Atribuciones exclusivas del Senado

Artículo 53.- Son atribuciones exclusivas del Senado:

1) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares;

2) Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado, con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por acto de éste en el desempeño de su cargo;

3) Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia;

4) Otorgar la rehabilitación de la ciudadanía en el caso del artículo 17, n.º 3.º de esta Constitución;

5) Prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran.

Si el Senado no se pronunciare dentro de treinta días después de pedida la urgencia por el Presidente de la República, se tendrá por otorgado su asentimiento;

6) Otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República pueda ausentarse del país por más de treinta días o en los últimos noventa días de su período;

7) Declarar la inhabilidad del Presidente de la República o del Presidente electo cuando un impedimento físico o mental lo inhabilite para el ejercicio de sus funciones; y declarar asimismo, cuando el Presidente de la República haga dimisión de su cargo, si los motivos que la originan son o no fundados y, en consecuencia, admitirla o desecharla. En ambos casos deberá oír previamente al Tribunal Constitucional;

8) Aprobar, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la declaración del Tribunal Constitucional a que se refiere la segunda parte del N.º 10.º del artículo 93;

9) Aprobar, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional, y

10) Dar su dictamen al Presidente de la República en los casos en que éste lo solicite.

El Senado, sus comisiones y sus demás órganos, incluidos los comités parlamentarios si los hubiere, no podrán fiscalizar los actos del Gobierno ni de las entidades que de él dependan, ni adoptar acuerdos que impliquen fiscalización.

Atribuciones exclusivas del Congreso

Artículo 54.- Son atribuciones del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 66, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley.

El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle.

El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional.

Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. Una vez que la denuncia o el retiro produzca sus

efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno.

En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro.

El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva.

De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 64, y

2) Pronunciarse, cuando corresponda, respecto de los estados de excepción constitucional, en la forma prescrita por el inciso segundo del artículo 40.

Funcionamiento del Congreso

Artículo 55.- El Congreso Nacional se instalará e iniciará su período de sesiones en la forma que determine su ley orgánica constitucional.

En todo caso, se entenderá siempre convocado de pleno derecho para conocer de la declaración de estados de excepción constitucional.

La ley orgánica constitucional señalada en el inciso primero, regulará la tramitación de las acusaciones constitucionales, la calificación de las urgencias conforme lo señalado en el artículo 74 y todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.

Artículo 56.- La Cámara de Diputados y el Senado no podrán entrar en sesión ni adoptar acuerdos sin la concurrencia de la tercera parte de sus miembros en ejercicio.

Cada una de las Cámaras establecerá en su propio reglamento la clausura del debate por simple mayoría.

Normas comunes para los diputados y senadores

Artículo 57.- No pueden ser candidatos a diputados

ni a senadores:

1) Los Ministros de Estado;

2) Los intendentes, los gobernadores, los alcaldes, los miembros de los consejos regionales, los concejales y los subsecretarios;

3) Los miembros del Consejo del Banco Central;

4) Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los jueces de letras;

5) Los miembros del Tribunal Constitucional, del Tribunal Calificador de Elecciones y de los tribunales electorales regionales;

6) El Contralor General de la República ;

7) Las personas que desempeñan un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal;

8) Las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado;

9) El Fiscal Nacional, los fiscales regionales y los fiscales adjuntos del Ministerio Público, y

10) Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea , el General Director de Carabineros, el Director General de la Policía de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las inhabilidades establecidas en este artículo serán aplicables a quienes hubieren tenido las calidades o cargos antes mencionados dentro del año inmediatamente anterior a la elección; excepto respecto de las personas mencionadas en los números 7) y 8), las que no deberán reunir esas condiciones al momento de inscribir su candidatura y de las indicadas en el número 9), respecto de las cuales el plazo de la inhabilidad será de los dos años inmediatamente anteriores a la elección. Si no fueren elegidos en una elección no podrán volver al mismo cargo ni ser designados para cargos análogos a los que desempeñaron hasta un año después del acto electoral.

Artículo 58.- Los cargos de diputados y senadores son incompatibles entre sí y con todo empleo o comisión retribuidos con fondos del Fisco, de las municipalidades, de las entidades fiscales autónomas, semifiscales o de las empresas del Estado o en las que el Fisco tenga intervención por aportes de capital, y con toda otra función o comisión de la misma naturaleza. Se exceptúan los empleos docentes y las funciones o comisiones de igual carácter de la enseñanza superior, media y especial.

Asimismo, los cargos de diputados y senadores son incompatibles con las funciones de directores o consejeros, aun cuando sean ad honorem, en las entidades fiscales autónomas, semifiscales o en las empresas estatales, o en las que el Estado tenga participación por aporte de capital.

Por el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo o comisión incompatible que desempeñe.

Artículo 59.- Ningún diputado o senador, desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.

Esta disposición no rige en caso de guerra exterior; ni se aplica a los cargos de Presidente de la República, Ministro de Estado y agente diplomático; pero sólo los cargos conferidos en estado de guerra son compatibles con las funciones de diputado o senador.

Artículo 60.- Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su Presidente.

Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, el que actuare como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio contra el Fisco, o como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades.

La inhabilidad a que se refiere el inciso anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte.

Cesará en su cargo el diputado o senador que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15º del artículo 19, cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación.

Quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15º del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas.

Cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 57, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 59 respecto de los Ministros de Estado.

Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional.

Artículo 61.- Los diputados y senadores sólo son inviolables por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus cargos, en sesiones de sala o de comisión.

Ningún diputado o senador, desde el día de su elección o desde su juramento, según el caso, puede ser acusado o privado de su libertad, salvo el caso de delito flagrante, si el Tribunal de Alzada de la jurisdicción respectiva, en pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá apelarse para ante la Corte Suprema.

En caso de ser arrestado algún diputado o senador por delito flagrante, será puesto inmediatamente a disposición del Tribunal de Alzada respectivo, con la información sumaria correspondiente. El Tribunal procederá, entonces, conforme a lo dispuesto en el inciso anterior. Desde el momento en que se declare, por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador imputado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente.

Artículo 62.- Los diputados y senadores percibirán como única renta una dieta equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado incluidas todas las asignaciones que a éstos correspondan.

Materias de Ley

Artículo 63 .- Sólo son materias de ley:

- 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales;
- 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley;
- 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra;
- 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social;
- 5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores;
- 6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales;
- 7) Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central;

- 8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades.

Esta disposición no se aplicará al Banco Central;

- 9) Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas;

- 10) Las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión;

- 11) Las que establezcan o modifiquen la división política y administrativa del país;

- 12) Las que señalen el valor, tipo y denominación de las monedas y el sistema de pesos y medidas;

- 13) Las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;

- 14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

- 15) Las que autoricen la declaración de guerra, a propuesta del Presidente de la República;

- 16) Las que concedan indultos generales y amnistías y las que fijen las normas generales con arreglo a las cuales debe ejercerse la facultad del Presidente de la República para conceder indultos particulares y pensiones de gracia.

Las leyes que concedan indultos generales y amnistías requerirán siempre de quórum calificado. No obstante, este quórum será de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio cuando se trate de delitos contemplados en el artículo 9º;

- 17) Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional;

- 18) Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública;

- 19) Las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general, y

- 20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

Artículo 64.- El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.

Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.

La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.

La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance.

A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida.

Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

Formación de la ley

Artículo 65.- Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores.

Las leyes sobre tributos de cualquiera naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. Las leyes sobre amnistía y sobre indultos generales sólo pueden tener origen en el Senado.

Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.

El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

Artículo 66.- Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.

Artículo 67.- El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Artículo 68.- El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

Artículo 69.- Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará inmediatamente a la otra para su discusión.

Artículo 70.- El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una comisión mixta de igual número de diputados y senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la comisión mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. Si la comisión mixta no llegare a acuerdo, o si la Cámara de origen rechazare el proyecto de esa comisión, el Presidente de la República podrá pedir que esa Cámara se pronuncie sobre si insiste por los dos tercios de sus miembros presentes en el proyecto que aprobó en el primer trámite. Acordada la insistencia, el proyecto pasará por segunda vez a la Cámara que lo desechó, y sólo se entenderá que ésta lo reprueba si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Artículo 71.- El proyecto que fuere adicionado o enmendado por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones y enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, se formará una comisión mixta y se procederá en la misma forma indicada en el artículo anterior. En caso de que en la comisión mixta no se produzca acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras, o si alguna de las Cámaras rechazare la proposición de la comisión mixta, el Presidente de la República podrá solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora. Si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, no habrá ley en esa parte o en su totalidad; pero, si

operación del parlamento chileno. En esta nación sudamericana el Legislativo se denomina “Congreso Nacional” y es de naturaleza bicameral, toda vez que compone con dos órganos parlamentarios: la Cámara de Diputados y el Senado. Asimismo, se trata de un bicameralismo igualitario, ya que no hay diferencias importantes entre las atribuciones legislativas de ambas cámaras⁷⁰. Como ejemplo de ese equilibrio entre colegios parlamentarios encontramos la cuestión de la aprobación de los tratados internacionales, materia en la cual las dos cámaras gozan de las mismas atribuciones. No es el caso de nuestro país donde la vigilancia de la política exterior y la aprobación de los instrumentos internacionales es facultad exclusiva del Senado de la República.

En Chile la Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros que duran cuatro años en el ejercicio de sus cargos y pueden ser reelectos indefinidamente. Para ser diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos veintiún años de edad, haber cursado enseñanza media o equivalente y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito

hubiere mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasará a la Cámara revisora, y se entenderá aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última.

Artículo 72.- Aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley.

Artículo 73.- Si el Presidente de la República desapruueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.

En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.

Si las dos Cámaras aprobaren las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.

Artículo 74.- El Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, y en tal caso, la Cámara respectiva deberá pronunciarse dentro del plazo máximo de treinta días.

La calificación de la urgencia corresponderá hacerla al Presidente de la República de acuerdo a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso, la que establecerá también todo lo relacionado con la tramitación interna de la ley.

Artículo 75.- Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley.

La promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días, contados desde que ella sea procedente.

La publicación se hará dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quede totalmente tramitado el decreto promulgatorio.

⁷⁰ Alcalá Noguera, Humberto, *Constituciones Iberoamericanas: Chile*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005. pp. 82- 86.

electoral durante un plazo no inferior a dos años contados hacia atrás desde el día de la elección.

La Cámara de Diputados tiene esencialmente funciones legislativas, fiscalizadoras de la acción del Gobierno⁷¹ y acusatorias contra los altos funcionarios, incluyendo al Presidente de la República, por la comisión de delitos y actos de abuso de poder.

La Mesa de la Cámara de Diputados de Chile es el máximo organismo de gobierno del colegio legislativo, y está integrada por un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Segundo Vicepresidente. El periodo de gestión de la Mesa es toda la legislatura y le corresponden, entre otras funciones: dirigir las Sesiones de Sala, representar oficialmente a la Cámara de Diputados y velar por el correcto funcionamiento interno de la *“Corporación”*.

Entre las facultades de la Mesa encontramos la salvaguarda de la independencia e inmunidad parlamentarias, el nombramiento de los miembros de las Comisiones - previo acuerdo del Pleno -, la calificación de los asuntos a tratarse en sesión secreta, despacho inmediato o fácil despacho, la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Cámara de Diputados, la adopción de medidas adecuadas para facilitar el acceso a la información que se genera en la Cámara a los medios de comunicación.

Existe un procedimiento de urgencia en virtud del cual a petición del Presidente de la República o por acuerdo congresional se otorga preferencia al despacho de ciertos proyectos de ley.

En lo que respecta al Senado, en comparación con la carta magna anterior - la Constitución de 1925 - la norma suprema de 1980 innovó decididamente en lo

⁷¹El Reglamento de la Cámara de Diputados dispone en su artículo 295 que *“la Cámara puede adoptar acuerdos o sugerir observaciones sobre los actos del Gobierno, los que se deberán transmitir por escrito al Presidente de la República, siempre que así lo resuelva la mayoría de los Diputados presentes en la sesión. Cualquier Diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los Diputados presentes en la Sala”*.

que a integración del órgano se refiere, mediante el establecimiento de tres categorías de senadores, a saber:

1. *Senadores elegidos por votación directa de la ciudadanía*: son dos por región⁷² - con excepción de las regiones V, Metropolitana, VII, VIII, IX y X, en las que por razones de índole demográfica se eligen cuatro senadores y para dichos efectos se dividen en dos distritos cada una -. A partir de la reforma de 1989 se eligen un total de 38 senadores por esta vía.

2. *Senadores por derecho propio*. Se trata de los ex presidentes de la República que hayan desempeñado el cargo durante seis años en forma continua.

3. *Los senadores designados*. Son nombrados por diferentes órganos estatales y se trata de los siguientes individuos: un ex Ministro de Estado y un ex Rector de una universidad estatal o bien reconocida por el Estado, en ambos casos designados por el Presidente de la República; dos ex Ministros de la Corte Suprema y un ex Contralor General de la República, elegidos por la Corte Suprema; un ex Comandante en Jefe de cada una de las ramas de las fuerzas armadas, así como un ex General Director de Carabineros, nombrados todos ellos por el Consejo de Seguridad Nacional.

Para ser designado o nombrado senador se debe haber desempeñado el cargo respectivo por lo menos dos años en forma continua, no pudiendo ser designados aquellos que hubieran sido destituidos. Los mandatos de los senadores nombrados o designados tienen una duración de ocho años.

Los senadores por derecho propio, pueden desempeñar el cargo indefinidamente siempre que no sean desaforados - en el caso de ser

⁷² En total hay una Región Metropolitana y XII Regiones : I.- Región de Tarapacá; II.- Región de Antofagasta; III.- Región de Atacama; IV.- Región de Coquimbo; V.- Región de Valparaíso; VI.- Región del Libertador General Bernardo O'Higgins; VII.- Región del Maule; VIII.- Región del Bío- Bío; IX.- Región de la Araucanía; X.- Región de Los Lagos; XI.- Región del Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo; XII.- Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

imputados con algún delito – o bien actualicen alguna causal de incompatibilidad.

Los senadores electos por el pueblo ejercen sus cargos por un periodo de ocho años. Sin embargo, el Senado se renueva parcialmente cada cuatro años, correspondiéndole en una ocasión a los senadores de las regiones impares y luego a los senadores de las regiones pares y la región metropolitana⁷³.

Para ser electo senador se requiere ser ciudadano elector, haber cumplido cuarenta años de edad al día de la elección, tener cursado enseñanza media o equivalente y tener dos años de residencia en la respectiva región.

El Senado, además de sus funciones colegisladoras, tiene como facultades exclusivas las siguientes: determinar la culpabilidad de las autoridades o funcionarios en las acusaciones constitucionales entabladas por la Cámara de Diputados; resolver contiendas de competencias entre autoridades políticas o administrativas; determinar la inhabilidad del presidente de la República; autorizar al presidente para ausentarse del país por más de treinta días; y, declarar si hay o no a lugar a la formación de causa contra los Ministros de Estado, entre otras.

No obstante, el Senado no puede realizar actos de fiscalización del Gobierno toda vez que se trata de una competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

El Senado funciona, básicamente, en sesiones de comisión y de sala, de conformidad a lo prescrito en la Constitución, en la Ley Orgánica del Congreso Nacional y en el Reglamento de la Corporación. Su organización, atribuciones y funcionamiento, así como las facultades de sus principales autoridades -

⁷³ Artículo 49: "...Los Senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana."

Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Prosecretario General y Tesorero - se encuentran detalladas en el Reglamento del Senado⁷⁴.

En lo que toca a las inmunidades parlamentarias, esto es, a los privilegios constitucionales establecidos a favor de los legisladores con el objeto de asegurar la independencia del Congreso y la completa libertad de acción de sus miembros⁷⁵, los parlamentarios no pueden ser objeto de responsabilidad por las opiniones que manifiesten y los votos que emitan en el desempeño de sus funciones.

Tampoco puede un diputado o senador, desde el día de su elección, designación o incorporación, según el caso, ser procesado o privado de su libertad, sin que antes exista un pronunciamiento de la Corte de Apelaciones respectiva, en Pleno, declarando haber lugar a la formación de causa - salvo el caso de delito flagrante -.

Dentro de los privilegios parlamentarios se encuentra “la dieta”, que es la compensación en dinero que el parlamentario recibe por el ejercicio de su cargo. Ella es equivalente a la remuneración de un Ministro de Estado, incluidas todas las asignaciones que a ellos correspondan. La Constitución establece también un severo estatuto constitucional de inhabilidades e incompatibilidades parlamentarias.

Las atribuciones del Congreso Nacional, esto es, las facultades que ejercen ambas cámaras actuando como un solo cuerpo parlamentario, consisten en aprobar o desechar los tratados internacionales que le presente el Presidente de la República antes de su ratificación y en pronunciarse respecto del establecimiento del Estado de Sitio.

A. Marco Normativo del Congreso Nacional.

⁷⁴ Cfr. Artículo 21 del Reglamento del Senado: “En la primera sesión de cada período legislativo, el Senado elegirá un Presidente y un Vicepresidente, quienes constituirán la Mesa de la Corporación. Estas designaciones se comunicarán al Presidente de la República, a la Cámara de Diputados y a la Corte Suprema...”

⁷⁵ Alcalá Noguera, Humberto. Op. Cit. p. 84.

El marco normativo del Congreso Nacional lo encontramos en la Constitución Política de la República de 1980, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional - publicada en el Diario Oficial el 5 de febrero de 1990 – que regula el funcionamiento de la Cámara de Diputados, del Senado y del Congreso Nacional, normando la tramitación interna de los proyectos de ley o de reforma constitucional, la calificación de las urgencias, las observaciones o vetos del Presidente de la República y lo concerniente a las acusaciones constitucionales que formule la Cámara y su conocimiento por el Senado.

Cabe hacer una importante precisión en lo tocante al marco normativo del Congreso Nacional chileno. Además de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, cada órgano parlamentario tiene su propio Reglamento, situación que si bien está prevista en la Ley Fundamental mexicana no se cumple ya que existe un solo cuerpo reglamentario para todo el Congreso General que data de 1934, lo que para algunos expertos deviene inconstitucional ya que “... es violatorio del artículo 77 constitucional pues dicho artículo se refiere a que cada una de las Cámaras tendrá su Reglamento (...) para garantizar la autonomía reglamentaria con la que el congreso debe contar⁷⁶”. Sin embargo, se tiene conocimiento que en la actual LX Legislatura tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República se están trabajando proyectos de reglamentos, vamos a ver si al concluirse este trabajo ya son derecho vigente o bien si como ya se ha vuelto costumbre se trata de - cómo se dice vulgarmente - “*puras llamaradas de petate*”.

El Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado son los ordenamientos que establece el *modus operandi* general de tales colegios. Fueron publicados en el Diario Oficial el primero de marzo de 1999. Constan de un Título Preliminar y cuatro Libros en los que se abordan diversas temáticas, como la regulación de las sesiones, los trámites legislativos, las comisiones, la

⁷⁶ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, ponencia titulada “*Propuestas para reformar funcional y estructuralmente el Congreso de la Unión*”, en el *Primer Ciclo de Mesas redondas: Reformas Urgentes al marco jurídico del Congreso Mexicano*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2006, pp. 202 y 203.

información, la fiscalización, las comisiones investigadoras y la acusación constitucional, por citar las que nos parecen más relevantes.

En lo que toca a los periodos de sesiones en el Congreso chileno encontramos la denominada “Legislatura Extraordinaria” - período de sesiones que se celebra en el lapso comprendido entre el 19 de septiembre y el 20 de mayo del año siguiente - y la “Legislatura Ordinaria” - período de sesiones entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año -. El equivalente a nuestra “legislatura” es el “Período Legislativo”, que no es otra cosa que el lapso de cuatro años que dura en sus funciones la Cámara de Diputados⁷⁷. El “Receso Parlamentario” es el período que media entre dos Legislaturas Ordinarias, el cual solo se interrumpe por Convocatoria o Autoconvocatoria a Legislatura Extraordinaria.

Además de las citadas normas reglamentarias, tenemos que en Chile las sesiones del Congreso Nacional en Pleno se rigen por un Reglamento especial que, de común acuerdo, aprueban el Senado y la Cámara de Diputados. La sesión tiene lugar en la Sala especialmente destinada para tal efecto.

En lo que respecta a las comisiones existen varias clases, a saber: permanentes, unidas, especiales, mixtas e investigadoras. Las Comisiones permanentes están integradas por trece miembros cada una, actualmente hay diecinueve⁷⁸. Estas conocen de los proyectos de ley y materias que les sean

⁷⁷ Acorde con dicho precepto constitucional está el artículo 6º de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, del 5 de febrero de 1990: “El cuatrienio que se inicia con la instalación del Congreso Nacional constituirá un período legislativo. El período de sesiones comprendido entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año constituirá la legislatura ordinaria, y el derivado de la convocatoria del Congreso por el Presidente de la República o de su autoconvocatoria, la legislatura extraordinaria. Cada reunión que celebren el Senado, la Cámara de Diputados o el Congreso Pleno se denominará sesión”.

⁷⁸ Son las siguientes:

- 1º. De Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social.
- 2º. De Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.
- 3º. De Constitución, Legislación y Justicia.
- 4º. De Educación, Cultura, Deportes y Recreación.
- 5º. De Hacienda.
- 6º. De Defensa Nacional.
- 7º. De Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.
- 8º. De Agricultura, Silvicultura y Pesca.
- 9º. De Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente.

enviados al darse curso a la cuenta. Se tendrá en consideración para esto la especialidad de cada una de ellas. Podrán solicitar la comparecencia de funcionarios que estén en condiciones de ilustrar sus debates y hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva, así como solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen pertinente. Y se habla de comisiones unidas cuando dos o más comisiones se encargan conjuntamente del examen de un determinado asunto, las que serán mixtas cuando el asunto sea la conciliación de un proyecto. La Cámara puede nombrar comisiones especiales, designando a dicho efecto a sus integrantes. Estas comisiones especiales se constituyen a petición de un tercio de los diputados siempre que dicha solicitud cuente con el voto favorable de la mayoría de los diputados en ejercicio. Estas comisiones tienen la composición, plazo y competencia que les fije la asamblea al momento de acordar su creación. No obstante, el plazo para el cumplimiento de sus cometidos será de hasta seis meses, pudiendo prorrogarse dicho término por una sola vez con el acuerdo de la Sala por igual periodo. Las comisiones mixtas se componen con diputados y senadores. Las comisiones investigadoras se integran a petición de al menos dos quintos de los diputados en ejercicio, y tienen el objeto de reunir información relativa a determinados actos del Gobierno. Estas comisiones pueden despachar citaciones y solicitar antecedentes. Una vez citados, los Ministros de Estado y demás funcionarios de la Administración, así como el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, están obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les requiera. Es de notarse la disposición legal que obliga a las comisiones a mantener a la ciudadanía

-
10. De Salud.
 11. De Trabajo y Seguridad Social.
 12. De Minería y Energía.
 13. De Economía, Fomento y Desarrollo.
 14. De la Vivienda y Desarrollo Urbano.
 15. De Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.
 16. De Familia.
 17. De Ciencias y Tecnología.
 18. De Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos.
 19. De Régimen Interno, Administración y Reglamento.

informada sobre los trabajos legislativos realizados, a través del sitio de Internet respectivo⁷⁹.

Por su parte, los Comités Parlamentarios son los organismos que agrupan a diputados de un mismo partido político, los cuales, a través de sus Jefes de Bancada, realizan las negociaciones pertinentes para tratar de hacer más expedita la tramitación de los asuntos legislativos.

Los Diputados Independientes deben integrarse a un Comité Parlamentario⁸⁰.

El procedimiento legislativo es el conjunto de etapas y trámites que debe recorrer una iniciativa legislativa desde que ingresa a tramitación en el Congreso Nacional hasta que es aprobada por ambas Cámaras y se envía al Presidente de la República para su promulgación.

Las iniciativas legislativas pueden emanar de los propios parlamentarios, en cuyo caso se denomina moción, o del Presidente de la República que envía un mensaje. La Cámara donde ingresa el proyecto se denomina Cámara de Origen y puede ser indistintamente la Cámara de Diputados o el Senado - salvo tratándose de tributos, presupuestos de la Administración Pública y reclutamiento, mismos que deben tener su origen en la Cámara de Diputados; y respecto de amnistía e indultos generales que sólo pueden surgir en el Senado -.

⁷⁹ Artículo 214 bis: *“Las Comisiones mantendrán a disposición de los ciudadanos, a través del sitio en Internet de la Corporación, en forma permanente, comprensible y actualizada, información del trabajo legislativo que se realiza en sus sesiones.”*

⁸⁰Ver Artículo 55 del Reglamento de la Cámara de Diputados. *“Cada Partido Político integrará un Comité por cada nueve representantes que tenga en la Cámara. Dos o más Partidos Políticos cuyo número de representantes, separadamente, sea inferior a nueve Diputados, podrán juntarse y formar un Comité siempre que unidos, alcancen a lo menos a dicha cifra. Todo Diputado está obligado a pertenecer a un Comité. Para este efecto, los Partidos Políticos que no alcancen a tener la representación suficiente podrán formar un Comité, en la forma establecida en los incisos anteriores. Los Diputados independientes deberán juntarse y formar un Comité, salvo que ingresen a los Comités de otros Partidos. Cada Comité tendrá un Jefe, a quien le corresponderá la representación de sus integrantes para todos los efectos de este Reglamento. Los Partidos Políticos que tengan más de un Comité podrán ser representados por cualquiera de los Jefes, en el orden de prelación que cada Partido determine. El Jefe de cada Comité deberá comunicar al Presidente de la Cámara las renunciaciones de los Diputados que lo hayan integrado, sea por haber dejado de pertenecer al Partido Político o por cualquier otra razón.”*

En la Cámara de Origen tiene lugar lo que se denomina el Primer Trámite Constitucional que termina cuando esa Cámara aprueba o rechaza el proyecto.

Y se llama Cámara Revisora a aquella que conoce el proyecto una vez que ha terminado su tramitación en la Cámara de Origen - en el caso de México sería la "minuta" -, en este colegio tiene lugar el Segundo Trámite Constitucional. Si la Cámara Revisora aprueba en sus términos el proyecto enviado por la Cámara de Origen, entonces el proyecto se entiende aprobado por el Congreso Nacional y se remite al Presidente para su promulgación. Pero si la Cámara Revisora modifica el proyecto enviado por la otra Cámara, la iniciativa deberá ser revisada nuevamente por la Cámara de Origen; esta etapa sería, en su caso, el Tercer Trámite Constitucional. Si se aprueban las modificaciones culmina la tramitación, pero si se rechazan, entonces hay que formar una comisión compuesta por senadores y diputados que resuelva las diferencias y apruebe un único texto o rechace la aprobación de los artículos en discusión por mayoría. Esta comisión se denomina Comisión Mixta.

Hay que hacer algunas anotaciones importantes en lo referente a las distintas clases de leyes que emanan del parlamento chileno. Así pues se denominan "normas legales" aquellas que interpretan preceptos constitucionales. Éstas requieren para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. La Cámara de origen debe enviar al Tribunal Constitucional el proyecto respectivo dentro de los primeros cinco días siguientes a que quedó totalmente tramitado por el Congreso, para que aquél ejerza el control de la constitucionalidad correspondiente.

Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de Ley Orgánica Constitucional precisan, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Y la Cámara de Origen deberá enviar al Tribunal Constitucional el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que quedó totalmente tramitado por el Congreso, para que se ejerza el control de la constitucionalidad correspondiente. Sin embargo, hay una excepción, toda vez que la Ley Orgánica Constitucional relativa a la organización y atribuciones de

los Tribunales de Justicia, sólo puede ser modificada oyéndose “previamente” a la Corte Suprema.

Y las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.

El Congreso Nacional puede ser convocado por el Presidente de la República y por el Presidente del Senado. Pero si el Congreso Nacional fuere convocado al mismo tiempo por el Presidente de la República y por el Presidente del Senado, prevalecerá la convocatoria del primero. Sin embargo, primará la hecha por el Presidente del Senado sobre la del Presidente de la República si fuere para una fecha anterior⁸¹.

Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

En lo que toca al presupuesto, tenemos que según lo dispone el artículo 67 constitucional, el proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

Es interesante que a diferencia de México, el Congreso Nacional no está facultado para aumentar o disminuir la estimación de los ingresos, pudiendo reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, siempre que no estén establecidos por ley permanente⁸². No Puede tampoco el

⁸¹ Ver artículo 18 del Reglamento del Congreso Nacional.

⁸² Artículo 67. El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que

Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

La Comisión Especial de Presupuestos es el organismo encargado de informar, dentro de los cuarenta días siguientes a su presentación al Congreso, sobre el proyecto de Ley de Presupuestos. Esta Comisión se compone por igual número de senadores y diputados, integrándose anualmente por miembros de las Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras, estando facultada para fijar en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formar en su seno las Subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto.

Tan solo se otorgan al Senado quince días para que despache el proyecto de ley de presupuestos, debiéndolo devolver a la Cámara de Diputados. El proyecto de ley de presupuestos se pondrá en tabla con preferencia a cualquier asunto desde que se dé cuenta de su recepción.

Una vez terminada la discusión general del proyecto de Ley de Presupuestos, el Presidente de la Comisión Especial dará por aprobado el cálculo de ingresos. Las indicaciones se podrán presentar durante la discusión general o dentro del plazo que la Sala acuerde, y bastará que un Comité solicite plazo para formular indicaciones para que la Sala deba otorgarlo, no pudiendo ésta fijar uno inferior a un día. Mientras dure la votación de este proyecto de ley, ésta tendrá preferencia en las sesiones ordinarias y extraordinarias.

estén establecidos por ley permanente. La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos. No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto. Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

Con excepción del periodo dictatorial que abarcó de 1973 a 1989, el derecho parlamentario chileno se puede considerar de vanguardia, destacando el Reglamento de la Cámara de Diputados - ordenamiento compuesto por 321 artículos - que constituye una de las reglamentaciones parlamentarias más interesantes por sus innovaciones en América Latina.

El ejemplo más claro de esto lo constituye el sistema de plazos para la emisión de dictámenes, mismo que puede calificarse como una útil “herramienta de precisión”⁸³ para agilizar los procedimientos parlamentarios.

La citada norma reglamentaria acredita su afán sistematizador con el establecimiento claro de definiciones y características de los propios plazos⁸⁴. En concreto, se establece un plazo no inferior a diez días dentro del cual la comisión deberá pronunciarse y emitir su informe sobre los proyectos que la cámara determine. Por su parte, el artículo 31 del citado Reglamento señala que la cámara podrá, por conducto de su Presidente, realizar los requerimientos que juzgue necesarios a una comisión que retarde el despacho de un asunto sometido a su examen. Se contempla la omisión de lectura de los proyectos o informes impresos, mismos que siempre deberán indicar la fecha precisa de vencimiento de los plazos reglamentarios y constitucionales de urgencia. Es decir que éste precepto establece algo así como una “fecha de caducidad legislativa”.

En el derecho parlamentario chileno, es interesante el sistema de urgencias para el despacho de un proyecto de ley - artículo 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados -. De conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política podrá presentarla el Presidente de la República - calificándola ya sea de simple, suma o de discusión inmediata - ante el Presidente de la cámara

⁸³ De Andrea Sánchez, Francisco José, *“Un aspecto toral del proceso legislativo los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México”*, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, Año XXXVI, núm. 106, enero- abril de 2003, p. 22.

⁸⁴ Así el Artículo 2 señala los *plazos* que establece este Reglamento se entenderán de días completos, y su cómputo se suspenderá durante los sábados, domingos y de feriado legal, con excepción de los que tengan relación con la tramitación de las urgencias y de la Ley de Presupuestos.

donde se encuentre el proyecto o ante el Senado cuando dicho proyecto se encuentre en Comisión Mixta.

Las disposiciones de este artículo y de los artículos 27 - plazos de las urgencias- , 28 - distribución del plazo en las urgencias - y 29 - caducidad de las urgencias al término de la legislatura - de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, no se aplicarán a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, el que deberá ser despachado en los plazos establecidos en la Constitución Política. Por último, el artículo 184⁸⁵ otorga un plazo específico según la clase de de urgencia que se trate, describiéndose en los artículos siguientes se describen las reglas para su discusión⁸⁶.

⁸⁵ Cuando un proyecto sea calificado de *simple urgencia*, su discusión y votación en la cámara requerida deberán quedar terminadas en el *plazo de treinta días*; si la calificación fuere de *suma urgencia*, ese plazo será de *diez días* y si se solicitara *discusión inmediata*, será de *tres días*, caso en el cual el proyecto se discutirá en general y en particular a la vez.

⁸⁶ Para ahondar en el tema ver. De Andrea Sánchez, Francisco José. “*Un aspecto toral del proceso legislativo los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México*”. En *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie. Año XXXVI, núm. 106, enero- abril de 2003, p. 28.

CAPÍTULO V

EVALUACIÓN Y PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN DEL PROCESO Y PROCEDIMIENTOS PARLAMENTARIOS

- 1. Evaluación de la eficacia del proceso y procedimientos legislativos vigentes.**
- 2. Propuesta de modernización.**

1. Evaluación de la eficacia del proceso y procedimientos legislativos vigentes.

Después de haber transitado por el origen, trayectoria y papel del parlamento en la actualidad, así como a través de la realidad del Legislativo mexicano desde la óptica del proceso y procedimientos que tienen lugar en su seno, toca ahora turno a un análisis respecto de la eficacia de dichos trámites parlamentarios para, acto seguido, presentar una serie de propuestas para su modernización.

En este sentido, en primer término debemos delimitar el alcance del concepto "eficaz" para los efectos de nuestro diagnóstico. Según Idalberto Chiavenato, la eficacia "*es una medida del logro de resultados*"¹, mientras que para Robbins y Coulter eficacia se define como "*hacer las cosas correctas*"². Por lo que podemos concluir que se es eficaz en la medida que se alcanzan los resultados esperados, lo que implica proceder correctamente, esto es, en el sentido previsto.

Así las cosas, es preciso advertir que la prueba de la eficacia con relación al trabajo parlamentario dista mucho de ser susceptible de medirse con criterios cuantitativos. En otras palabras, la tarea legislativa no se puede valorar en función del número de instrumentos parlamentarios que se aprueban y más concretamente de las reformas legales que se consuman³.

¹ Chiavenato, Adalberto, *Introducción a la Teoría General de la Administración*, McGraw-Hill, 7ª Edición, 2004, p. 132.

² Robbins, Stephen y Coulter, Mary, *Administración*, Pearson Educación, 8ª Edición, 2005, p. 8.

³ Coincidimos parcialmente con el Sen. Francisco de Paula Agundis Arias (PVEM), quien manifestó con relación a la eficacia del parlamento mexicano que "*no se trata de agilidad, no queremos sacar leyes ágiles, mientras menos reformas se hagan, pero reformas que más enriquezcan la vida pública, que más ofrezcan oportunidades a los ciudadanos de este país, - mejor -*". Y la percepción del senador Agundis en cierta forma se empata con una opinión que el Ministro Genaro David Góngora Pimentel hizo pública cuando fungía como Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En aquel entonces, cuestionado sobre la necesidad de que los juzgados y tribunales resolvieran más rápido, expresó que más que rápidas lo ideal son buenas sentencias. Así, encontramos como en dos ámbitos distintos existen voces que se inclinan más por el alcance que por el número, que van en sentido cualitativo más que cuantitativo. Sin embargo, en México parece seguir prevaleciendo la idea de lo veloz. Y sin duda algo hay de cierto, al igual que se afirma que una justicia lenta no es justicia, podemos decir que una reforma legal tardía se vuelve obsoleta. No obstante, lo ideal es una combinación de ambas cosas: celeridad y calidad. Y en tratándose de la tarea parlamentaria, como ya se

Como ya hemos expresado en páginas anteriores, en un parlamento verdaderamente plural el consenso es la excepción y el disenso la regla. La esencia de un espacio de debate es la confrontación de las ideas, en última instancia el conflicto. Si partimos de la base que toda ideología representada en las arenas legislativas se cimienta en determinados principios y valores, entonces es evidente que la discusión en los recintos parlamentarios difícilmente llevará al convencimiento de una parte a otra, toda vez que parten de diferentes maneras de apreciar la realidad y consecuentemente de buscar su transformación. Así entonces, el acuerdo es el “caviar” legislativo. Aunque sostener lo contrario sigue siendo un discurso políticamente rentable, implica un grado de ingenuidad cada vez menos tolerable.

Asumiendo estoicamente la teoría del disenso - que entre otras cosas implica la natural tendencia del partido gobernante a soportar desde la trinchera legislativa las acciones del Presidente de la República, por más absurdas que parezcan; y la correspondiente de la oposición a denostar y desacreditar al Ejecutivo incluso cuando se conduce correctamente; en ambos casos, movidos por la ambición de prevalecer en el próximo ejercicio comicial - es también evidente que el disenso en el parlamento obedece no solo a cuestiones ideológicas sino quizá más aún a asuntos políticos de coyuntura.

En este escenario reiteramos que la eficacia legislativa no puede traducirse en cifras. De ahí que para nuestro análisis consideremos que será eficaz un procedimiento parlamentario cuando se desarrolla en la forma y tiempos previstos, independientemente de su resultado final. En otras palabras, se puede hablar de eficacia legislativa aún si no se aprueba una sola iniciativa o proposición con punto de acuerdo en todo un periodo ordinario de sesiones, siempre que el trámite de todos y cada uno de los instrumentos parlamentarios que se presentaron se hubiere realizado con orden, congruencia, responsabilidad y celeridad. El punto es que en su mayoría los procedimientos

apuntó, un buen procedimiento es el que se desenvuelve adecuadamente en tiempo y forma, con calidad, independientemente del dictado final de la mayoría.

que hemos venido estudiando adolecen de un marco normativo que permita dicho orden, congruencia, responsabilidad y celeridad. Ya sea porque se trata de disposiciones anacrónicas cuyo planteamiento obedeció a la realidad social y política de una época muy lejana, o bien porque las lagunas jurídicas se han vuelto un capo fértil para las imposiciones y los caprichos, lo cierto es que el engranaje que procesa las facultades del Congreso de la Unión está atrofiado, y por ello se hace indispensable hacer algunos ajustes para dotarlo de una elemental operatividad.

Las recomendaciones que hacemos al final de este capítulo no son recetas útiles para lograr los tan de moda cambios estructurales o bien para transformar al legislativo mexicano en un club de amigos que legisle con la sincronía y algarabía propias del acto final de una comedia musical, se trata de propuestas para dotar de eficacia a los trámites parlamentarios, quedando los resultados a merced de las coyunturas políticas. De hecho esa es la razón de ser de este trabajo, que parte de una sencilla premisa: no están dadas las condiciones para una reforma profunda del Estado mexicano - y el rotundo fracaso de la super publicitada “reforma del Estado” acredita lo dicho – por lo que sería irresponsable - como lo ha sido - no atender la parte procedimental para hacer más eficaz su trabajo, hasta en tanto se dan dichas condiciones que supuestamente en automático nos catapultarán - como ingenuamente todavía creen algunos - hacia el desarrollo, la justicia y la libertad. Y es que en México seguimos padeciendo el complejo de las revoluciones, que consiste en pensar que para ser profundos los cambios deben de ser traumáticos y farragosos, siendo que en mejorar lo existente y cotidiano está el camino a mejores procedimientos no solo parlamentarios sino de cualquier índole.

Allende nuestras consideraciones, estimamos que no hay mejor perspectiva sobre el trabajo parlamentario que la de aquellos que lo desempeñan, por ello, como parte del desarrollo de este trabajo, durante el mes de mayo de 2007 se realizaron una serie de entrevistas a legisladores - diputados y senadores - integrantes de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, con la intención de conocer su opinión respecto del proceso y procedimientos parlamentarios en México. Se seleccionó a parlamentarios con experiencia legislativa y en

distintos rubros de la tarea congresional, así como de diferentes filiaciones partidistas. Sus opiniones son un elemento fundamental para nuestro diagnóstico, ya que proviene de personas con amplia experiencia y conocimiento del Legislativo mexicano. Las cinco entrevistas efectuadas fueron las siguientes:

1. Sen José González Morfín (PAN). Realizada el 8 de mayo de 2007 en la denominada Torre Azul - oficinas de los senadores del PAN -. Duración: 33 minutos.

Trayectoria.

1988 1991 Diputado federal en la LIV legislatura.

1992 1995 Diputado local en la LXVI legislatura de Michoacán.

Coordinador nacional de diputados locales del PAN.

2003 2006 Diputado federal en la LIX legislatura.

Coordinador del grupo parlamentario del PAN (2005).

Actualmente es Senador de la República en la LX Legislatura e integra las siguientes comisiones: Administración (Presidente); Jurisdiccional (Secretario); Puntos Constitucionales; y, Relaciones Exteriores, Europa.

2. Dip. César Camacho Quiroz (PRI). Realizada el 22 de mayo de 2007 en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Duración: 30 minutos.

Trayectoria.

1995 1999 Gobernador del Estado de México.

2000 2003 Senador en la LVIII legislatura.

2003 2006 Senador LIX legislatura.

Actualmente es Diputado Federal en la LX Legislatura e integra las siguientes comisiones: Justicia (Presidente); Gobernación; y, Relaciones Exteriores.

3. Sen Pablo Gómez Álvarez (PRD). Realizada el 22 de mayo de 2007 en la Torre Caballito. Duración: 1 hora.

Trayectoria.

1979 1982 Diputado federal por el PSUM en la LI legislatura.

1988 1991 Diputado federal por el Frente Democrático Nacional en la LIV legislatura.

1991 1994 Diputado local en la II Asamblea de Representantes del D.F.
1997 2000 Diputado federal en la LVII legislatura.
Integrante de la Junta de Coordinación Política.
Coordinador y vicecoordinador general del PRD.
1999 2000 Presidente del PRD.
2003 2006 Diputado federal en la LIX legislatura.
Presidente de la Mesa de Decanos e integrante de la JUCOPO.
Actualmente es Senador de la República en la LX Legislatura e integra las siguientes comisiones: Estudios Legislativos (Secretario); Energía; Justicia; Puntos Constitucionales; y, Reforma del Estado.

4. Dip. José Jesús Reyna García (PRI). Realizada el 16 de mayo de 2007 en el Palacio Legislativo de San Lázaro. Duración: 15 minutos.

Trayectoria.

1992 1994 Procurador General de Justicia de Michoacán.
2000 2003 Diputado federal en la LVIII legislatura.
2005 2006 Diputado local por el PRI en la LXX Legislatura de Michoacán.
Coordinador del grupo parlamentario y presidente de la JUCOPO.
Actualmente es Diputado Federal en la LX Legislatura e integra las siguientes comisiones: Puntos Constitucionales (Secretario); Fortalecimiento al Federalismo; y, Gobernación.

5. Sen. Francisco de Paula Agundis Arias (PVEM). Realizada el 21 de mayo de 2007 en la Torre Caballito. Duración: 25 minutos.

Trayectoria.

2000 2003 Diputado federal de la LVIII legislatura.
Vicecoordinador del grupo parlamentario del PVEM.
2003 2006 Diputado local en la III legislatura de la ALDF.
Integrante de la Comisión de Gobierno.
Actualmente es Senador de la República en la LX Legislatura, Coordinador del grupo parlamentario del PVEM, miembro de la Junta de Coordinación Política e integrante de las siguientes comisiones: Defensa Nacional; Hacienda y Crédito Público; Jurisdiccional; y, Reforma del Estado.

Algunas de las propuestas que haremos más adelante tienen su origen en este intercambio de ideas con los referidos legisladores, a quienes mucho apreciamos su tiempo, paciencia, colaboración para este trabajo y, sobre todo, su pasión por y entrega a la tarea parlamentaria, que en nuestra opinión es sin duda el ingrediente más importante para construir un mejor Legislativo.

Es importante hacer notar que una constante en todas las entrevistas que se realizaron fue la puntualización del momento en que se transformó el Congreso Mexicano. En todos los casos se coincidió en señalar al año de 1997 como el parte aguas de lo que hemos denominado como la emancipación del parlamento mexicano. Para los legisladores entrevistados el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional no alcanzara una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura significó una vuelta de timón que desde entonces nos ha enfrentado con la realidad de un Legislativo plural, diverso y autónomo que cada día puede coexistir menos con un marco legal y de usos parlamentarios vetusto y concomitantemente anacrónico.

Respecto a la trascendencia de 1997, no deja de cautivarnos la posibilidad de que con el paso de los sexenios este acontecimiento termine siendo más relevante que la sonadísima alternancia que operaría pocos años después en el 2000. Si bien esta última fue más dramática y socialmente impactante, cierto es que la liberación parlamentaria del yugo de la mayoría de Estado es un cambio político menos perceptible pero de mayor envergadura social, como estamos ciertos el tiempo habrá de acreditar.

En este sentido, conviene transcribir en lo conducente las diferentes pero coincidentes opiniones de los legisladores entrevistados - salvo en el caso de Jesús Reyna, con quien no se trató esta cuestión -. Para González Morfín el cambio vino *“en principio de cuentas, por los resultados electorales, a partir de 1988 el PRI pierde la posibilidad por sí mismo de modificar la Constitución, aunque conserva la mayoría para aprobar leyes y presupuestos; y, posteriormente, a partir de 1997 también pierde la mayoría para por sí mismo sacar adelante los presupuestos de gastos de la federación y las leyes ordinarias; creo que los resultados electorales que se vienen dando a partir de*

1988 para acá, han hecho del Congreso mexicano un órgano muy plural, y yo creo que no es otra cosa, actualmente el Congreso es el reflejo de lo que es la vida política en nuestro país”.

Desde la óptica de Camacho Quiroz es “a partir de 1997 que la composición política empieza a modificarse; las mayorías absolutas y abrumadoras por parte de un partido hegemónico dejan de serlo, el Poder Legislativo reivindica el papel que la doctrina y el constitucionalismo no sólo mexicanos sino mundial le asignan, de tal suerte que empieza a haber no sólo discusiones más intensas y acaloradas sino votaciones más difíciles, asuntos controvertidos que entrañan negociación política para su aprobación; y me refiero a esto porque en otro tiempo en los últimos 20 o 30 años también había debate pero el debate literalmente terminaba cuando el partido mayoritario lo determinaba, y a veces no obstante que los argumentos razonables parecían ir en un rumbo, la votación determinaba otro, con una argumentación mucho más breve y a veces lacónica; y en otro sentido, de modo que siendo el Poder Legislativo un reflejo de la composición social y de la filiación partidaria o de la vinculación de la identificación del electorado con los partidos, empieza, decía, a transformarse a partir de ese año que es cuando deja de haber mayoría absoluta por parte del PRI y a partir de entonces no hay mayorías mas que relativas, eso ha representado, si se quiere ver positivamente, una oportunidad para hacer mucha política y para dedicar mucho más tiempo a la revisión a juiciosa de los proyectos y algo más, para no esperar a que sea el Poder Ejecutivo quién impulse las iniciativas sino hacer que nazcan del seno del propio Congreso... - los legisladores debemos - aprender a trabajar en nuevas condiciones de competencia electoral que después se reflejan en competencia legislativa en buena lid, pero al final en la necesidad de acreditar capacidad para plantear, capacidad para persuadir, capacidad para acordar”.

Por su parte, Pablo Gómez nos relata: “yo fui - legislador - en los tres momentos de cambio político: en 1979, que hay una reforma y entonces entran nuevos partidos a la cámara; en 1988, este es el momento crucial del país; y, en 1997, cuando el PRI ya no es mayoría absoluta en la Cámara, en ese momento se hace una reforma de la Cámara, se crea la Junta de Coordinación

Política e inventamos el sistema como es el órgano de gobierno de la Cámara, que tienen también funciones procesales de asuntos no legislativos, sino de control, ya sea puntos de acuerdo u otras acciones de control incluyendo la creación de comisiones especiales de investigación y la conformación de las comisiones mínimas que administran prácticamente la cámara; esta Junta de Coordinación Política sustituye a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política que existía y era una copia de la Gran Comisión, nada más que ampliada con la oposición pero en minoría, vamos aquí no hay ningún partido que sea mayoría, inventamos el método del voto ponderado y lo aplicamos antes de reformar la ley como un acuerdo político entre la oposición que estaba de acuerdo, y el PRI...”.

En la opinión de Agundis Arias, la evolución del parlamento mexicano tiene su origen en el *“pluralismo, esta composición del Congreso actual que se empezó a dar en el año del 1997, cuando un partido pierde la mayoría en el Congreso en particular en la Cámara de Diputados, desde ahí hace una década se ha venido profesionalizando el Poder Legislativo, yo creo que ha tenido la capacidad de actuar más como un parlamento, como una representación ciudadana, que lo que era antes... se ha convertido en un espacio de debate, de discusión y también de análisis, entonces pues ha costado trabajo, ha costado trabajo en muchos casos llegar a acuerdos, a consensos, a convertirlos en un verdadero contrapeso del Ejecutivo, pero esta división de poderes es fundamental para el ejercicio adecuado y eficiente de los tres poderes de la Unión, entonces yo creo, que sin duda ha sido difícil el proceso, pero estamos en una situación o en condiciones de ofrecer mayores resultados a la gente con mayor responsabilidad y capacidad; esta composición plural sin duda ha reflejado retos más importantes”.*

Hechas las advertencias y vertidas las opiniones generales que anteceden, ahora estamos en condiciones de revisar la eficacia del proceso de juicio político y de los demás procedimientos que se desarrollan en el parlamento mexicano.

Comenzaremos con un análisis de la función propiamente legislativa del parlamento: la creación de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, esto es, la fabricación de las leyes. Luego del análisis hecho en anteriores páginas en el que se han descrito desde el punto de vista formal cada uno de los pasos del procedimiento ordinario para la elaboración de las leyes en nuestro país, es posible despegar hacia un análisis ya no meramente formal sino sustancial de la realidad del procedimiento legislativo mexicano.

Es decir, toca el turno de identificar los puntos álgidos del procedimiento, aquellos momentos en los que la marcha se ve obstaculizada dando origen al llamado “rezago legislativo”⁴. En torno a éste punto, reiteramos una aclaración de suma relevancia hecha párrafos arriba: si bien es cierto que la cifra de dictámenes aprobados es infinitamente menor a la de iniciativas presentadas, desde nuestro punto de vista esto no es lo óptimo pero tampoco constituye el principal problema del Legislativo mexicano. La denominada “congeladora”, que no es otra cosa que poner una iniciativa a dormir el sueño de los justos por no encontrar consenso ni para su aprobación ni para su desecamiento, es una cuestión relativamente fácil de acabar ya sea estableciendo la figura de la caducidad o bien de la negativa ficta; para nosotros el problema más delicado del procedimiento legislativo se encuentra en la incapacidad técnica de los órganos parlamentarios, particularmente de las comisiones ordinarias, para estudiar y dictaminar en forma adecuada las diversas propuestas y así estar en posibilidad de lograr los escasos acuerdos y eliminar pronto los múltiples desacuerdos inherentes a la tarea parlamentaria en un colegio plural.

No podemos asumir como verdad absoluta que entre más leyes o decretos se aprueben en el Congreso éste funciona mejor, aunque cierto es que cada día la realidad social se vuelve más compleja, por lo que requiere de más leyes, cada vez más especializadas para normarla atinadamente y evitar las controversias. Es un hecho que a mayor interacción social de los habitantes del mundo - algunos la llaman globalización - las probabilidades de que los derechos colisionen se han multiplicado y, en consecuencia, se requieren disposiciones

⁴ En la LX Legislatura en la Cámara de Diputados se presentaron 1,207 iniciativas de las cuales se aprobaron 275.

que regulen más aspectos de la vida de los hombres y de manera más técnica - por llamarle de algún modo -.

Sin embargo, no se puede negar que en el legislativo como en todos los ámbitos hay prioridades, hay que admitir entonces que hay iniciativas más relevantes que otras, y que el verdadero problema es identificarlas. Un Congreso eficiente es el que tiene la capacidad de tramitar más rápido los asuntos más relevantes, ya que el rezago más lamentable es aquel de los temas de importancia que contemplen los fundamentos para la implementación de políticas públicas exitosas que beneficien mayoritariamente a los gobernados. En palabras coloquiales, hay que separar el trigo de la paja. Y esta decisión de “discriminación legislativa” toca a las comisiones, por la sencilla razón de que son éstos los órganos de análisis a los cuales el Pleno les delega el trabajo preparatorio en el proceso legislativo. Pero insistimos, el dictamen exitoso no es el que siempre se aprueba, sino aquel que se efectúa responsablemente, permitiendo a los miembros de una comisión apreciar en su justa dimensión el alcance de la propuesta que se analiza, incluyendo los objetivos sociales que se persiguen.

En nuestro concepto esta es la etapa más importante del procedimiento legislativo. En la actividad de dictaminar se condensa la esencia de la representación popular, ya que es en el preciso momento en que se discute y vota un dictamen en particular, cuando el legislador representa con mayor nitidez a un universo de ciudadanos a quienes en mayor o menor medida habrá de incidir el cambio legal de mérito. Es en la etapa de dictamen cuando se dan los debates más acalorados, es ese el punto de contacto de las diversidades, el verdadero espacio del acuerdo o del disenso. Más allá de las cada vez más publicitadas y pomposas reuniones de los coordinadores parlamentarios, mismas que a últimas fechas les ha dado por celebrar en restaurantes de lujo o salones de hoteles en lugar de los esplendidos recintos parlamentarios, es en las sesiones plenarias de las comisiones donde subyace el alma del parlamento. Por ello, nos parece que este punto merece la mayor atención. Si se logra mejorar el trabajo en comisiones en automático se avanza en la tarea

parlamentaria entendida como un todo. Si se fortalece la tarea dictaminadora se incrementa la calidad de la tarea parlamentaria.⁵

En nuestra opinión, la etapa de dictamen adolece de una serie de padecimientos que se deben corregir para dotarla de mayor eficacia. El diagnóstico es el siguiente: primero, el plazo de cinco días que actualmente otorga el Reglamento a una comisión para emitir dictamen es a todas luces inoperante. La carga de trabajo y especialización de las materias hace prácticamente imposible que se dictamine a conciencia un asunto en tan corto tiempo. Por otro lado, dicha norma además de anacrónica es imperfecta, ya que no impone sanción alguna a los miembros de la comisión que la incumplen. Y en este punto conectamos con el que nos parece el mayor defecto de la normatividad con relación al dictamen legislativo: las disposiciones legales y reglamentarias no establecen quién es el responsable de elaborar los dictámenes. Se refieren a una obligación de “la comisión”, la cual finalmente es una entelequia. Y si bien se puede suponer que sería el Presidente o la mesa Directiva, lo cierto es que no hay precisión al efecto. Incluso hay comisiones en las que se han creado subcomisiones, pero no existe una norma que señale, en su caso, si la subcomisión competente por materia es la obligada a dictaminar. Por ello, pensamos que se debe establecer un sistema de turno⁶ para que sea una obligación verdaderamente colegiada

⁵Esta es en esencia la línea de argumentación expuesta por Benito Nacif Hernández, hoy integrante del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su conferencia titulada “El fortalecimiento de las comisiones” en el *Primer Ciclo de Mesas Redondas: Reformas Urgentes al Marco jurídico del Congreso Mexicano*, Tomo I, 2ª Edición, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, pp. 83- 89.

⁶ En concordancia con la idea de que para reformar el marco jurídico del Congreso Mexicano es preciso tomar en consideración tanto la experiencia que conjunta este órgano como la experiencia en los parlamentos de otros países, nos parece útil traer para su análisis la figura del “ponente” la cual se encuentra en los modelos parlamentarios español y francés. En el modelo español, al interior de las comisiones se integra un subgrupo de trabajo llamado “ponencia colectiva” que puede homologarse a las subcomisiones en nuestro parlamento. Es esta ponencia colectiva la que lleva a cabo el estudio y análisis de la propuesta presentada; de manera adicional, se puede establecer un ponente en lo individual o bien solicitar a un legislador que presente un informe previo sobre la cuestión.

En cuanto al modelo francés, si bien el sistema es parecido es menos formal que en el caso español. En Francia existe un “reportero o ponente de la asamblea”, que es un órgano unipersonal parlamentario al que se le encomienda el análisis y cuya responsabilidad incluye la presentación de un informe a la Asamblea. Si bien en este modelo la propuesta puede ser estudiada por el reportero al seno de la comisión o fuera de ella, el informe deberá ser primero

que se rija bajo un criterio de equidad en la labor parlamentaria. La función de la Mesa Directiva, incluyendo a su Presidente, debe ser de carácter administrativo, pero la función procesal del dictamen debe ser realizada por los legisladores, evidentemente asistidos por personas y cuerpos de profesionales que realicen las tareas técnicas, pero finalmente la decisión sobre el sentido debe ser tomada por el legislador ponente. Si alguno o algunos de sus compañeros legisladores no comparten el sentido del dictamen o sus términos, entonces que presenten un voto particular a través de otro dictamen.

Adicionalmente, deben llevarse a cabo acciones tales como revisar la constitución interna de las comisiones ordinarias, sus recursos, sus atribuciones, su número, su relación con el Pleno. No son pocas las voces que señalan que el indiscriminado crecimiento del universo de comisiones - incluyendo las especiales y las de investigación - ha pulverizado la labor dictaminadora, por lo que es deseable que disminuya el número de comisiones para que los legisladores participen en una sola comisión. Sería conveniente

calificado por la comisión. El reportero tiene la libertad de apoyarse en información externa y opiniones de personas versadas en la materia, pertenezcan o no al Congreso. Su misión es anticipar un informe en el que incluya las diferentes posturas de los miembros de la comisión, para lo cual puede solicitar a éstos que planteen las modificaciones que consideren oportunas y se manifiesten sobre la viabilidad de la propuesta a realizar. En torno a esta propuesta pueden constituirse diversos grupos pequeños de legisladores que coadyuven al desarrollo del trabajo de las comisiones. Son estos pequeños grupos los que pueden compararse con las subcomisiones en el Congreso Mexicano, pero es claro que el trabajo del reportero es independiente de estas agrupaciones de parlamentarios. El diseño descrito ha permitido que el dictamen se realice una forma pronta, que se anticipe a las diferencias profundas que pudieren surgir en la discusión del informe, a diferencia de lo que ocurre en México, donde en las reuniones se discuten las propuestas en sí, lo que retrasa la toma de decisiones muchas veces por no contar con un documento de análisis previo; pero en Francia se discute el informe que ya incluye la visión de la mayoría de los integrantes de la comisión por haber sido esta la base del trabajo del reportero.

También en el procedimiento italiano se cuenta con la posibilidad de un ponente individual o relator; una ponencia colegiada que se puede allegar información y opiniones del exterior y que deberá presentar un informe a la comisión en búsqueda del consenso, así como defender su informe en el Pleno.

En suma, la figura del ponente no pretende dejar en manos de un sólo legislador la decisión de dotar de sentido al dictamen, sino que en sus manos se pretende dejar el desarrollo de un informe que de pie al dictamen en sí, hacerle responsable de incluir en dicho informe las posturas y puntos de vista de los demás integrantes de la Comisión. Es decir, se facilita la preparación de un proyecto de dictamen, con idea, posibilidades y argumentos concretos, para que los legisladores únicamente se aboquen a la toma de decisiones, a votar el dictamen y a presentarlo al pleno.

establecer reglas claras respecto de los calendarios de sesiones, quórum, órganos técnicos y de apoyo independientes en las comisiones.

Todo lo anterior se sustenta en el argumento de que es en la instancia de las comisiones donde se realiza el trabajo medular del proceso legislativo, ya que dicho trabajo requiere de un profundo conocimiento sobre el tema que abordan, así como de técnica legislativa y de derecho en general. La creación de las normas, como sabemos, inicia con la integración de un proyecto, mismo que al ser presentado se remite para su estudio y dictamen a la comisión pertinente, donde en correspondencia debería integrarse un dictamen respecto de la propuesta en cuestión.

Es un hecho que las comisiones se enfrentan a una considerable cantidad de iniciativas a dictaminar tanto las presentadas en la legislatura en turno como las presentadas en legislaturas anteriores. Una posible alternativa es el establecimiento de términos perentorios de dictamen que no resulten letra muerta.

Se trata de optimizar su trabajo estableciendo mecanismos de seguimiento para las iniciativas, aumentando su capacidad técnica, precisando sus procedimientos y reduciendo la duplicidad en los dictámenes. Para este último punto, creemos que en ciertos casos - como pudiera ser las denominadas "iniciativas preferentes", idea de José González Morfín que si bien no pasaron la aduana legislativa en la reciente reforma al marco jurídico del Congreso, pensamos que esto obedeció más a cuestiones políticas que meramente congresionales, y que también ha manejado pablo Gómez como una posibilidad de derechos procesales a los Grupos Parlamentarios - se debe aprovechar la idea de la conferencia de comisiones. Que los órganos parlamentarios de estudio de ambas cámaras trabajen conjuntamente. Estimamos que la participación de dos cámaras en el trámite de una propuesta de reforma legal tendría más sentido si cada una tuviera una participación concatenada en lugar de dos procedimientos iguales en cada cuerpo colegiado. En este sentido, conviene que la comisión dictaminadora de la cámara de origen sea anfitriona en conferencia de su homóloga en la colegisladora, y una

vez aprobado un dictamen por los integrantes de ambos colegios, que los presenten a sus respectivos Plenos, si se aprueban en sus términos que se remita el decreto al Ejecutivo para los efectos constitucionales, si hay diferencias, que con un trío de integrantes de cada comisión se constituya una comisión redactora que ajuste el texto que se presente nuevamente a ambos Plenos.

Para expertos constitucionalistas como Pedro Salazar Ugarte, resultaría conveniente formalizar jurídicamente las llamadas “comisiones en competencia”, que existen informalmente y facilitan la comunicación entre las cámaras con lo que se agilizaría el “proceso legislativo” porque se adelantan problemas que aparecerían al momento de la votación plenaria⁷. Por su parte, autores como Diego Valadés⁸ han planteado la posibilidad de otorgar ciertas facultades propiamente legislativas a las comisiones, como ya sucede en muchos países del mundo como es España. Una posibilidad podría ser que las comisiones dictaminen las proposiciones con punto de acuerdo que no sean de obvia y/o urgente resolución.

En lo que respecta a la función de control, básicamente de naturaleza jurisdiccional y, en el caso del juicio político, propiamente del único proceso que tiene lugar en nuestro Congreso, encontramos que en todos los Estados que se precian de ser democráticos, la supervisión de la conducta de los servidores públicos en ejercicio de su cargo es un tema que, desde siempre, ha permanecido en la mira de la sociedad. Si bien es cierto que la honestidad y la transparencia en el desempeño de las labores del servicio público debieran ser directrices de conducta en dichos ámbitos, también es verdad que, en no pocas ocasiones tales valores no son observados tal y como se esperaría en la práctica. Y para decirlo de manera clara, en el caso de México la corrupción ha sido y sigue siendo un cáncer que carcome a la patria desde las entrañas mismas del gobierno. Y si bien algo se ha avanzado, ya que cuando menos son cada día menos frecuentes las absurdas apologías de la corrupción que

⁷ Salazar Ugarte, Pedro, “Problemas a vencer para llevar a cabo las reformas, y propuestas para mejorar el proceso legislativo”, en *Reformas Urgentes al Marco jurídico del Congreso Mexicano*, Tomo I, 2ª Edición, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, p. 81.

⁸ Ídem.

caracterizaron una época en la que se admiraba al profesor rural convertido en magnate gracias a su generosa vocación al servicio público y “talento”; lamentablemente se siguen tolerando situaciones evidentes de abusos y excesos que en otras latitudes serían inaceptables.

Partiendo de esta afirmación, es válido deducir que figuras tales como el Juicio Político y la Declaración de Procedencia - cuya naturaleza, características y fines han sido ya descritos en el Capítulo III de esta investigación⁹ - encuentran total cabida y justificación como contrapesos entre los llamados “Poderes Públicos” en un Estado democrático de Derecho y en un gobierno de régimen presidencialista y no parlamentario. Sin embargo, en las intenciones y fines no se agota la eficacia de una figura jurídica, y es en este punto que el juicio político precisa ser revisado ya que en la actualidad su eficacia es nula. Y he aquí la clave de partida para que todo diagnóstico y propuesta de modernización no termine siendo más que castillos en el aire: situar todo análisis en el estado de cosas imperante, es decir, en la realidad de las actuales instituciones político-jurídicas, en la cotidianidad de las relaciones entre dichas instituciones. En el caso concreto del juicio político, este traslape se traduce en un anquilosado entramado jurídico claramente cómplice de un presidencialismo - en lo que a figuras y mecanismos jurídico-normativos respecta - que ya no es acorde con la nueva conformación de los poderes públicos y sus entes operadores en México, como tampoco con la “nueva pluralidad” - entendiendo pluralidad en cuanto a diversidad de ideologías e intereses políticos concretos, tales como la asunción del poder y la preeminencia en la toma de decisiones -.

En este sentido, reconocemos como “vicios ocultos” que nuestro sistema de gobierno ya resulta obsoleto. Por un lado, sus elementos esenciales - Presidente de la República y Congreso de la Unión - han perdido su capacidad de entendimiento; mientras que por otro lado, los partidos políticos, cuya función es ser conectores entre el gobierno y la sociedad, prácticamente se han desarticulado de esta última. Y esta crisis institucional se presenta,

⁹ Ver *supra*, páginas 4 - 22 y 164 - 173.

paradójicamente, justo cuando ha operado la alternancia democrática y alcanzamos altos grados de pluralidad.¹⁰

Una explicación a esta disfunción la da Leonel Armenta quien sostiene que el proceso que México vive en la actualidad tiene que ver con el hecho de que *“en la medida en que una sociedad avanza y se conscientiza es como empieza a ser más exigente con sus sistema político, y si éste se encuentra rezagado en relación con ese avance social, entonces aparecen una serie de desajustes que terminan por desequilibrar la relación que debe haber entre gobernantes y gobernados”*¹¹.

Para comprender este deslazamiento conviene revisar el listado de causas que para Armenta López permitieron la excesiva concentración de poder del Presidente de la República en México, mismas que en virtud del pluralismo reinante han dejado de tener vigencia permitiendo una nueva relación del Ejecutivo con los otros poderes; estas son: *“la presencia de un partido político oficial y hegemónico plegado a la voluntad del Ejecutivo; la docilidad del Congreso que sólo acata órdenes del Poder Ejecutivo, porque la mayoría de sus integrantes pertenecen al partido de Estado; el monopolio del ejercicio de iniciativa de leyes y decretos de que hace uso el Presidente; la intervención que el titular del Poder Ejecutivo tiene en la conducción, decisión y nombramiento de la administración pública; la designación un tanto dirigida que el presidente ejerce para nombrar al personal del Poder Judicial federal; y, la designación discrecional y subrepticia de los gobernadores de los Estados”*¹².

Ahora bien, en las siguientes líneas abordaremos al Juicio Político y a la Declaración de Procedencia, haciendo críticas y observaciones a cada figura considerándola independientemente de la otra, con la aclaración que únicamente las abordaremos por separado para fines metodológicos, pues si bien estrictamente contempladas son dos figuras distintas en cuanto a su

¹⁰ Ortiz Proal, Fernando, “Derecho Parlamentario” en *El Universal. Opinión*. México. D.F. 9 de marzo de 2007.

¹¹ Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie Estudios Jurídicos Núm. 73, 1ª Reimpresión, México, 2005, p. 195.

¹² Ídem, p. 194.

naturaleza, regulación y procedimientos, en realidad comparten más semejanzas que diferencias. Esa es precisamente una de las conclusiones del presente trabajo: tanto el Juicio Político como la Declaración de Procedencia tiene por finalidad el control de Ejecutivo, la supervisión y evaluación del comportamiento de los servidores públicos.

Al igual que el juicio político que se sitúa en regímenes presidencialistas, en los sistemas parlamentarios existe, para los mismos fines, la llamada “moción de censura.” A diferencia de lo que sucede en el régimen presidencial con el juicio político, la moción de censura en el sistema parlamentario sí encuentra efectividad práctica.

Sin embargo, más que salir por la puerta fácil de afirmar que hay que tener otra naturaleza política, para avanzar la clave está en superar de nuestro sistema aquellos elementos que son ya obsoletos, pero a la vez conservar aquello que puede servir a la nueva atmósfera política. En este sentido, el juicio político es un mecanismo valioso pero que no sirve como está concebido. Así las cosas, sugerimos que se instauren gradualmente en México mecanismos de naturaleza parlamentaria como la revocación del mandato, el referéndum y el plebiscito, el voto de no-confianza y la moción de censura parcial - sin los efectos tan amplios que tienen en otras naciones como Canadá -.

Lo cierto es que en las actuales condiciones políticas del país el Juicio Político es ineficaz por complejo y farragoso. Esta diseñado para ser una “guillotina” del Ejecutivo ubicada en los patios del legislativo solo útil si se cuenta con una arrolladora mayoría parlamentaria. Por ello se debe eliminar y sustituir por la pléyade de figuras arriba señaladas, para llegar al mismo puerto pero por una ruta menos accidentada.

Cabe aclarar que ésta no sólo es la percepción de los gobernados y de la opinión pública, sino también de un amplio sector de los propios parlamentarios, quienes en su calidad de operadores del derecho en el ámbito legislativo han reconocido la ineficacia y obsolescencia del juicio político, por lo

que, asimismo, han coincidido en la necesidad de hacer un nuevo planteamiento institucional de la mencionada figura jurídica.

A partir de 1997, cuando el PRI deja de tener una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la Comisión Jurisdiccional de dicho colegio parlamentario reporta que las demandas de esta clase de procedimientos se incrementaron al doble. Por lo que pareciera que de ser una “espada de Damocles” que el Ejecutivo pendía sobre las cabezas de los miembros de su gabinete, pasó a ser un “cuerno de chivo” político para lanzar ráfagas de desprestigio a los enemigos políticos desde el Congreso.

La cifra se disparó con la alternancia en el gobierno federal, esto es, con la llegada de Vicente Fox a Los Pinos. Durante las LVIII y LIX legislaturas del Congreso de la Unión se presentaron solicitudes para 86 juicios políticos, mismas que fueron desechados por carecer de elementos. Y este hecho exhibe como se ha aplicado la Ley del Talión - ojo por ojo, diente por diente, rotura por rotura -, nada mejor contra una solicitud de juicio político de un miembro de mi divisa que otra en contra de un integrante del partido contrario; luego se matan una contra otra y quedan tablas. Así que de mecanismo de control parlamentario el Juicio Político es hoy un método más para la reyerta política.

Desde su introducción al texto constitucional en 1982, el juicio político únicamente se ha aplicado a un funcionario: Jorge Díaz Serrano, ex director de PEMEX, a quien la mayoría priísta en el Congreso de la Unión sentenció por actos de corrupción durante su gestión al frente de Petróleos Mexicanos. Desde entonces ningún otro juicio político ha prosperado, a pesar de que a la Cámara de Diputados han llegado centenares de demandas contra funcionarios y ex funcionarios ¹³.

¹³ Entre los servidores públicos de de alto nivel demandados de 1999 a la fecha, sobresalen los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que calificaron la elección presidencial del 2006; Santiago Creel, Secretario de Gobernación; José Ángel Gurría, Ex secretario de Hacienda; Arsenio Farell Cubillas - finado - excontralor federal; Genaro David Góngora Pimentel, Ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Francisco Barnés de Castro, Ex rector de la UNAM; Roberto Madrazo Pintado, ex líder nacional del PRI; Porfirio Muñoz Ledo, Ex embajador plenipotenciario ante la Unión Europea; Andrés Manuel López Obrador, Ex Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Patricio Chirinos, Ex gobernador de Veracruz; Ernesto Zedillo Ponce de León, Ex presidente de México; Herminio

Como ya se apuntó en el capítulo III de este trabajo, concretamente en la sección referente al Juicio Político, el marco normativo que gobierna ésta institución constitucional data de 1982, año en el que se reformaron las disposiciones contenidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la iniciativa presidencial del entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, popularmente conocida como de la “renovación moral”. Ahora, a más de veinticinco años de su promulgación, ha transcurrido tiempo suficiente para poder evaluar los resultados de aquellos cambios.

En entrevista el Diputado Federal Jesús Reyna García - quien fuera Procurador General de Justicia del Estado de Michoacán y perito en temas de procuración y administración de justicia - ha sostenido que el juicio político en la actualidad es un procedimiento “*entramado*” e incluso “*frustrante*”, sin dejar de señalar que su reforma lejos de limitarlo debe consistir en modernizarlo¹⁴. En el mismo sentido, el Diputado Federal César Camacho Quiroz - actualmente Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, jurista inteligente y un legislador comprometido con la tarea parlamentaria - ha calificado al juicio político como “*esa expresión excepcional... que algunos han llamado los temperamentos, que no obedecen a la naturaleza original del poder, es decir, no es función legislativa; sin embargo, el poder Legislativo eventualmente, excepcionalmente puede llevar a cabo este tipo de funciones como expresión de moderación política, de freno y contrapeso - para echar mano de la doctrina clásica -, y por consecuencia las afirmaciones o las premisas serían si debe mantenerse diferentemente concebido, hoy es tan tortuoso y complicado que parece hecho para nunca echar mano de él, y cuando se echa mano de él*”

Blanco, Ex secretario de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía; Jorge Madrazo Cuellar, Ex Procurador General de la República; y, Carlos Ruiz Sacristán, Ex Secretario de Comunicaciones y Transportes, entre muchos otros.

También han sido demandados los magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal; ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; José Woldenberg; Óscar Levín Coppel; Alejandro Gertz Manero; Diódoro Carrasco Altamirano; y, Rosario Robles. Sin embargo, en todos estos casos no han procedido las correspondientes solicitudes, lo que obviamente pone en entredicho la funcionalidad del Juicio Político. Ver: Pineda, Manuel, “El Juicio Político. El arma de dominio” en *Revista Contralínea*, núm. 10, enero 2003.

¹⁴ Entrevista que se llevó a cabo con motivo de la presente investigación el 16 de mayo de 2007 en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

parece que también trae detrás una carga política tal, que la Cámara ya sólo parece ser una oficialía de partes o una oficina de trámite, no el espacio donde de veras se analice a profundidad la conducta del servidor público de alto rango o de los que enumera la constitución que se ha sometido a juicio político...".¹⁵

La doctrina americana ha considerado que realmente se trata de un procedimiento mediante el cual sí se puede aplicar una sanción de esencia política y no penal, pero que constituye finalmente un castigo para el funcionario ya que se logra moverlo del cargo y en ocasiones inhabilitarlo.

Ahora bien, recordando el contenido de las disposiciones que contempla la Constitución Federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos - artículos 108 a 114 -, y analizando la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos - LFRSP -, se encuentran algunas inconsistencias, tales como que dicho ordenamiento está desfasada con la realidad, toda vez que la misma se ha quedado rezagada con relación a las figuras que intervienen en el procedimiento, pues si bien es cierto que a nivel constitucional se señalan los órganos que participan en cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo para establecer la responsabilidad de algún servidor público, a nivel de la ley reglamentaria el trámite no concuerda con los órganos que actualmente existen en la Cámara de Diputados y que es a quienes corresponde ser actores dentro de dichos procesos.

En materia de juicio político la Constitución señala que intervendrá la Cámara de Diputados como órgano acusador y la de Senadores se erigirá como Jurado de Sentencia, sin embargo, previa a la resolución de acusación y a la emisión de la resolución que contiene la sentencia, existen una serie de etapas que define la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en las que intervienen diversos órganos, mismos que no coinciden con la actual estructura orgánica de las Cámaras, como a continuación se demuestra:

¹⁵ Entrevista realizada el día 22 de mayo de 2007 en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

La LFRSP dispone en su artículo 10 que *“la Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de Denuncias de Juicios Políticos, misma que tendrá competencia exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley”*. Al respecto, cabe señalar que actualmente se encuentran separadas las comisiones de gobernación y puntos constitucionales, por lo tanto corresponde únicamente a las Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia ser el conducto para sustanciar el procedimiento de juicio político.

Otra observación surge del artículo 111 que establece que *“al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”*. Y es que cuando en 1999 se expidió la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se suprimieron algunos órganos que venían rigiendo en la Cámara de Diputados pero se crearon los que pasaron a sustituirlos, tal es el caso de la Gran Comisión, que fue sustituida por la Junta de Coordinación Política. Ahora bien, este mismo artículo señala que *“se propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados”*, además agrega que *“aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección Instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores”*. Actualmente ésta comisión ya se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Congreso a través del artículo 40, numeral 5, refiriéndose a la Comisión Jurisdiccional, la cual *“se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto que de entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del*

Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos”.

Por lo tanto, un primer paso es el de lograr la concordancia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia de Juicio Político con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pues las discrepancias que existen a raíz de las reformas hechas con pésima técnica legislativa han generado un conflicto al momento de conformar la subcomisión de Examen Previo, misma que debe integrarse junto con las comisiones ordinarias; y lo mismo sucede respecto a la Sección Instructora.

Por otra parte, encontramos que una crítica más al actual juicio político - la cual se apoya en la idea de que los titulares de los órganos del poder no pueden ser enjuiciados por los tribunales comunes, y que se les debe respetar esa inmunidad conocida como fuero constitucional para que puedan realizar sus funciones sin ser hostilizados – consiste en que *"a pesar de que se habla de juicios políticos, no se trata realmente de delitos políticos, sino de infracciones políticas que en un momento dado pueden constituir delitos"*.¹⁶

En nuestra opinión, el artículo 110 constitucional - mismo que contempla el juicio político - parte de un concepto de servidor público equivocado, que implica una contradicción toda vez que enlista a altos funcionarios, agrega a funcionarios judiciales de menor jerarquía - magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces locales -, así como a directores de organismos descentralizados y directores de empresas y fideicomisos públicos, cuando no es atinado brindar una inmunidad generalizada a todos los empleados y funcionarios.

Antes de la reforma de 1982 el juicio político se construía sobre la idea de los entonces denominados *"delitos oficiales"*. Con la citada reforma se sustituyó

¹⁶ Fix-Zamudio, Héctor, Ponencia presentada en el *Foro "Juicio Político, Historia, Realidad y Perspectiva"*, celebrado el 28 de julio de 1999 en el Salón Verde del recinto de la Cámara de Diputados en la Ciudad de México, Distrito Federal.

esa expresión por la de *"actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"*.

En este sentido, es evidente que el alcance de conceptos tales como "intereses públicos fundamentales" o "buen despacho" es ambiguo y susceptible de apreciaciones meramente subjetivas. Se pasó de los hechos de los delitos oficiales a las suposiciones de los intereses públicos fundamentales. Y la pregunta que brota de inmediato es: ¿cuáles son o debieran ser esos "intereses públicos fundamentales"? El problema es que el legislador dejó un amplio margen interpretativo; y no obstante el intento denotativo de la LFRSP, como se apuntó, la ambigüedad en cuanto a estos términos es evidente.

De hecho a estas alturas del desarrollo político del país y específicamente cuando nos reconocemos no solo una vocación plural sino incluso una composición pluricultural, nos parece absurdo mantener una figura jurídica que parte de un supuesto hoy agotado: que todos los ciudadanos tenemos exactamente la misma percepción, anhelos, valores y principios respecto a los que es y hacia donde debe ir el país. Dicha aspiración colisiona con la diversidad inherente a la pluralidad, y el problema es que entonces la conducta indebida dependerá simplemente de quienes hagan la valoración - o sea de la mayoría parlamentaria -.

El único que se salva de esta prueba del ácido político es el Presidente de la República, ya que el juicio político no procede en su contra. Lo que de inmediato lleva a suponer la inexistencia de la responsabilidad política del titular del Ejecutivo, pues al excluirlo del juicio político para los efectos de los trámites parlamentarios se le reconoce únicamente responsabilidad de tipo penal.

El Presidente de la República teóricamente debiese ser un mandatario, es decir, el ejecutor de la voluntad nacional y no un mandante; por ello, creemos que es necesaria una mayor acotación respecto de su actuación, así como ampliar en este sentido su responsabilidad cuando menos a las violaciones al

texto supremo, para no dejarla sólo en la traición a la patria y en los delitos graves del orden común.

Estas son solamente algunas consideraciones que con base en el análisis realizado en esta investigación se le pueden enderezar a la configuración jurídica actual del juicio político en México. El cual, atendiendo a su ineficacia y ambigüedad nos parece debe desaparecer para dar lugar a nuevos mecanismos de responsabilidad, incluso política, como son la ratificación del mandato y una mayor participación del legislativo en la designación, nombramiento, ratificación y remoción de los servidores públicos de alto nivel. Como hemos dicho, la pluralidad debe traducirse en gobiernos compartidos mediante la participación del parlamento en la toma de decisiones.

La democracia a la luz de un auténtico equilibrio y colaboración entre poderes, conjuntamente con la profesionalización y responsabilidad ética de los parlamentarios, son elementos previos, indispensables, para que haya un efectivo juicio del desempeño político de quienes conforman la administración pública federal, comenzando por el propio Presidente de la República.

En lo que toca a la Declaración de Procedencia, ya no se trata de un proceso propiamente hablando sino de un procedimiento con bisos jurisdiccionales. Y al igual que el juicio político, la declaración de procedencia es un instrumento ineficaz. Como ya se apuntó, la responsabilidad penal será aplicable sólo después de una declaración de procedencia, mientras que la responsabilidad política luego de haberse desarrollado un juicio político. Sin embargo, la distinción entre ambas responsabilidades no siempre es nítida.

Mirando la situación a través del cristal del parlamentarismo, tanto la responsabilidad penal como la responsabilidad política atribuible a un funcionario público - sobre todo si es de alta jerarquía - redundan en la desconfianza de la ciudadanía. Dado que los ciudadanos son los "mandantes" últimos, son ellos pues los legítimos facultados para promover, en un momento dado, su remoción y/o dimisión.

Esta propuesta consiste en que sea formulada por escrito ante el propio Congreso o bien puede ser presentada por algún parlamentario. La comisión de un delito - *lato sensu* - debe ser motivo suficiente para que se promueva no ya un juicio sino una suerte de “moción de censura” en la que a través de procedimientos sencillos y sumarios se dilucide si se suprime el fuero constitucional al servidor público.

Estos procedimientos podrían tener las siguientes características: ser simples; constar de dos fases: la fase de investigación y la fase de deliberación; reducir los plazos; establecer mecanismos para allegarse directamente de información especializada, entre otros.

Las repercusiones de esta alternativa van más allá del ordenamiento parlamentario, inciden también, por ejemplo, en el ámbito del derecho penal. En efecto, esto implica la formulación cuidadosa de un catálogo de aquellos delitos considerados graves, especialmente si son cometidos por servidores públicos durante el desempeño de su cargo.

Existen voces que proponen que para modernizar esta institución los servidores públicos respondan directamente, sin requerirse el trámite de declaración de procedencia cuando cometan delitos graves y además sean sorprendidos en flagrancia¹⁷.

En este sentido, existe en la congeladora legislativa una iniciativa del Partido Nueva Alianza (PANAL) que mediante la reforma a los artículos 108 y 111 constitucionales propone establecer que los servidores públicos respondan ante las autoridades competentes, sin que se requiera declaración de procedencia en los casos de delitos graves del fuero común y federal, cuando se trate de flagrante delito.

¹⁷ Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a cargo del Diputado Jacinto Gómez Pasillas, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, publicada en la Gaceta Parlamentaria número 2150 del martes 12 de diciembre de 2006. Cámara de Diputados.

No obstante, esta opción no nos parece del todo viable, pues creemos que es importante que subsista esa declaración por parte del Legislativo, precisamente para no desvirtuarle de su función de control y supervisión sobre los actos del Ejecutivo, sobre todo respecto de la posibilidad de que el monopolio de la acción penal se utilice como arma política. Más cualquiera que sea el sentido, no se deben escatimar esfuerzos para alcanzar todas las modificaciones que resulten necesarias para imprimirle gobernabilidad a nuestro sistema político.

En lo que toca a las funciones de carácter presupuestal, en la práctica la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) está intrínsecamente condicionada a la previa aprobación de la llamada “miscelánea fiscal”, o sea, el paquete de reformas a las normas fiscales, particularmente impositivas, que habrá de regir para el correspondiente ejercicio fiscal. Así, el Ejecutivo remite antes o bien con el paquete financiero su propuesta de miscelánea fiscal, que ya es comúnmente conocida como “reforma fiscal”, y del destino de dichos cambios tributarios depende en buena medida lo contenido en la LIF, documento en el cual se expresan las contribuciones que habrán de aplicarse en el ejercicio y su estimado de recaudación.

Lo que sucede en la realidad parlamentaria es que la fórmula legal que determina el cómo, cuándo y quiénes deben elaborar, discutir y aprobar estas normas resulta ya anacrónica e ineficaz. En primer término, es un desatino que la situación financiera del país continúe analizándose y proyectándose en un solo momento al final del año¹⁸.

¹⁸ En este punto vale la pena reproducir una nota del día 5 de agosto de 2008 publicada en El Universal online.

Aprueba Parlamento italiano presupuesto trienal con recortes

Notimex

El Universal

Roma

Martes 05 de agosto de 2008

Tras dar su voto de confianza al gobierno de centroderecha de Silvio Berlusconi, los diputados aprobaron la iniciativa, convertida en ley, por 37 mil millones de euros

La Cámara de diputados italiana aprobó hoy en definitiva por 314 votos a favor, 230 en contra y una abstención, el decreto de ley sobre el presupuesto para los próximos tres años, que prevé un ajuste del gasto público.

Tras dar su voto de confianza al gobierno de centroderecha de Silvio Berlusconi, los diputados aprobaron la iniciativa, convertida en ley, por 37 mil millones de euros (unos 55 mil millones de dólares).

La primera propuesta entonces consiste en que se realice un trabajo de análisis permanente, durante todo el año, que se vincule a los informes trimestrales que el Ejecutivo rinde. Así la política fiscal, tributaria, y demás decisiones financieras obedecerían a ese ejercicio de seguimiento constante del acontecer económico nacional, permitiéndose la gradual construcción de consensos.

Como bien apunta Pablo Gómez Álvarez¹⁹ la dificultad en la aprobación del paquete económico muchas veces se relaciona con el casi nulo “diálogo intercameral” y con la carencia de normas para su adecuada conducción. Por su parte, Francisco Agundis Arias²⁰ hace hincapié en que *“el primer periodo de sesiones de una legislatura nueva se dedica prácticamente al análisis del paquete económico, de la ley de ingresos y egresos, con legisladores que en muchos casos no tienen la experiencia para poder atender otros asuntos”*.

A nuestro parecer, esta situación cambiaría si esta tarea se encomendara a un grupo de trabajo o a una comisión integrada por legisladores, funcionarios y representantes de los sectores social y privado, cuyo trabajo se aplique al monitoreo de los avances y las deficiencias del esquema de recaudación y del presupuesto que se está ejerciendo.

Se debe conocer con suficiente anticipación qué contribuciones no están funcionando, en su caso, porqué se está recaudando menos en términos reales y cuáles de las figuras tributarias no han dado el resultado económico

Recientemente Berlusconi reconoció que la "maniobra" económica trienal "comportará lágrimas, pero no sangre".

El presupuesto introduce la llamada tasa "Robin Hood", que contempla aumentar entre 27.5 y 33 por ciento los impuestos a las empresas petroleras y energéticas.

Pero el principal objetivo de la maniobra es el llevar el déficit público al dos por ciento en relación al Producto Interno Bruto (PIB), del actual 2.6 por ciento actual.

Para 2009, el presupuesto será 16 mil 450 millones de euros, de los cuales cinco mil 760 millones serán de ingresos y 10 mil 690 millones de recortes.

"Los recortes presupuestarios significan sacrificios pero podremos reducir los impuestos si sabremos reducir el gasto público", declaró el primer ministro.

Dijo que otro objetivo es el de reducir la deuda pública, la más alta de Europa, por abajo del 100 por ciento del PIB, desde su 106 por ciento actual.

"Sabremos responder bien a la crisis internacional gracias a nuestras medidas económicas", aseguró Berlusconi.

¹⁹ Entrevista realizada el 22 de mayo de 2007 en la Torre Caballito.

²⁰ Entrevista realizada el 21 de mayo de 2007 en la Torre Caballito.

esperado. Asimismo, se debe dar seguimiento a la aplicación de los dineros públicos para determinar si se han cumplido las metas y objetivos de los programas específicos en los que se aplicaron.

Por otro lado, si bien es cierto que los tiempos que actualmente se contemplan para la presentación y consecuente aprobación del paquete financiero son mucho mejores que los que se aplicaron hasta hace algunos años, también lo es que el hecho de simplemente incrementar dicho lapso ha ayudado pero solo un poco. Esa no ha sido una solución de fondo. Hay que establecer un procedimiento para la elaboración concurrente de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Hay que conservar el hecho de que sea el Congreso el que finalmente las apruebe - para ello representa a la voluntad general y al pacto federal - pero debe existir una corresponsabilidad de los dos poderes a efecto de su elaboración - inclusive se podría pensar en incluir al tercer poder, al Judicial, para evitar contribuciones desproporcionadas e inequitativas - , ya que mientras su proyección siga siendo una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo siempre va a haber tropiezos en el Legislativo.

¿Cómo lograr esta concurrencia? Una solución posible consistiría en que la elaboración y aprobación de estas normatividades se contemplen como una sola operación política, sin distinguir una acción de la otra. Solamente así se podrá llevar a los partidos políticos a abandonar posiciones de aparente y transitoria ventaja popular, para asumir su responsabilidad con el desarrollo del país que, evidentemente, en determinados tiempos demanda la revisión, cambios e incrementos de los impuestos. Y así también se va a obligar al Ejecutivo a abandonar posiciones obstinadas y maniqueas en materia fiscal.

Por la falta de consensos las ya tradicionales reformas fiscales anuales terminan siendo auténticos galimatías tributarios, sin pies ni cabeza, que arrojan saldos negativos. Por un lado, la recaudación ha sido muy inferior a lo esperado y, por otro lado, la falta de consistencia de las leyes fiscales que se aprobaron al vapor ha provocado que la autoridad hacendaria pierda casi el setenta por ciento de los juicios, lo que se traduce en miles de millones de pesos en créditos incobrables. Las graves consecuencias de un manejo

ineficiente e irresponsable de la situación financiera del país exigen capacidad y consenso.

Una función relevante y creciente del parlamento mexicano se traduce en la facultad de designar, nombrar o ratificar servidores públicos tanto de la Administración Pública Federal como del Poder Judicial de la Federación o bien en el ámbito de los llamados organismos autónomos. Respecto a estas tareas tenemos serias dudas con relación a la eficacia del Legislativo para escoger a las personas más aptas para los cargos de que se trate.

En principio, no existe una clara distinción de porqué en unos casos la competencia se reservó a la Cámara de Diputados y en otros al Senado de la República. Si bien se dice que la primera ostenta la representación popular mientras que el segundo al pacto federal, lo cierto es que en la actualidad los integrantes de ambos cuerpos parlamentarios se eligen atendiendo a los mismos mecanismos - salvo por el principio de primera minoría que aplica en el Senado - y la diferencia de edad promedio entre los integrantes de una y otro no es relevante. Incluso atendiendo a dicha distinción conceptual no se aprecia una lógica respecto de las investiduras en uno u otro caso. La teoría más confiable descansa en la procedencia de la iniciativa que dio lugar a la facultad en concreto, esto es, si fue presentada por uno o varios diputados, entonces el órgano a quién se encomienda la tarea es la cámara baja, y cuando fue presentada en el Senado es precisamente a dicho cuerpo al que se adjudica la función.

Sin embargo, el problema va mucho más allá del colegio que selecciona, en cualquier caso todos hemos sido testigos de la excesiva politización de esta función legislativa que se ha transformado en una de naturaleza partidista. La pluralidad reinante - sana sin duda pero en ocasiones mal entendida - y la falta de responsabilidad de los legisladores han provocado que la función de nombrar, designar o ratificar servidores públicos se entienda como una "agencia de colocación" para los partidos políticos. Pareciera que perfil, capacidad, experiencia y habilidades de los aspirantes han pasado a segundo término, siendo lo relevante la vinculación al ente partidista y una nebulosa idea

de “lealtad”. Curiosamente en muchos casos lo que ocurre es que cuando una persona es apoyada por una determinada fracción parlamentaria para llegar a un cargo, lo primero que hace es buscar la forma de “desligarse” de los promotores y partido de que se trate. No obstante, hay casos evidentes de un lamentable sometimiento a los intereses del partido o grupo político que lo soportó. Para ambos escenarios basta echar un ojo a la historia reciente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Existe una coincidencia en el sentido de que toda actividad congresional siempre estará - en mayor o menor medida - sazonada con ingredientes políticos. Sería ingenuo no apreciarlo así. Y evidentemente cuando las preferencias electorales se pulverizan dicho fenómeno se incrementa - aunque en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la mayoría absoluta del Partido de la Revolución Democrática no ha sido óbice para que prevalezca tal situación -. Sin embargo, es menester encontrar una fórmula en la que si bien no se podrá sustraer de las implicaciones políticas, se garantice la llamada “*expertise*” o capacidad probada de las personas a quienes se encomienden tareas de gobierno.

Por otro lado, es indispensable que se homogenicen los procedimientos para evitar las arbitrariedades. No es sano que se sigan rutas según el caso y momento político, y que se establezcan trámites *ad hoc* para ciertos nombramientos en virtud de acuerdos parlamentarios. Debe privar un elemental principio de certeza en virtud del cual se conozca cuál es el camino que se sigue en el Congreso de la Unión para la evaluación, valoración y posterior designación de personas para cargos públicos.

Entonces pues, estimamos que todos los procedimientos deben condensarse en uno solo, que se desarrolle bajo la tutela de una comisión bicameral cuya función sea allegarse de información fidedigna y acreditable respecto de las personas más capacitadas para ocupar cierto puesto, su experiencia, desempeño y características individuales, y que dicha comisión, luego de escuchar la opinión de los sectores social y privado, privilegiando el medio académico y, en su caso, técnico o científico, proceda a determinar quienes

deben asumir los cargos, para lo que se deberá emitir un dictamen sólido y consistente. Estamos ciertos que las consideraciones políticas serán importantes, pero no las únicas como últimamente ha sucedido.

En lo tocante a los procedimientos evaluatorios, el formato del informe presidencial fue recientemente modificado, lo que nos parece un acierto. Sin embargo, como hemos apuntado el problema con el informe no se agota en el formato de su entrega, de hecho es más complejo. El asunto es que tampoco es un procedimiento evaluatorio eficaz porque luego de su análisis o glosa lo que ocurre con las conclusiones es que se devuelven al titular del Ejecutivo sin ningún efecto vinculatorio. En otras palabras, luego de más de un mes dedicado a esta cuestión no se logra nada en concreto. De ahí que estimemos necesario que se dote de cierta obligatoriedad a las conclusiones que se deriven del análisis del informe que rinde el Ejecutivo cuando las mismas de aprueben por una mayoría calificada de dos terceras partes de ambas cámaras. Evidentemente para este caso como otros se debe replantear la idea de las sesiones de Congreso General para que realicen para propósitos concretos y no solo en la apertura o clausura de los periodos de sesiones.

La cuestión de las investigaciones, comparecencias y solicitudes de información es otro pendiente del parlamento mexicano. En estos rubros sin lugar a dudas la pluralidad legislativa ha permitido avanzar sustancialmente. Sin embargo, nos parece que las comisiones especiales y las de investigación de poco han servido. Su creación se da cuando el asunto a seguir o investigar está gestado y politizado, lo que para abrir boca hace que estos órganos se integren en función de la lucha política que los envuelve.

Por ello, estimamos que sería más conveniente que fueran las propias comisiones ordinarias - cuyo número nos parece excesivo y que complica su organización y funcionamiento, siendo en nuestra opinión lo ideal que un legislador participe solamente en una de ellas - quienes en su caso realicen las investigaciones en los temas de su competencia.

Y con relación a las comparecencias y solicitudes de información, pensamos que lo más adecuado es que los servidores públicos de primer nivel - secretarios de Estado, procurador federal, ministros, titulares de organismos autónomos - y, en ciertos casos, algunos de segundo nivel, comparezcan periódicamente ante una conferencia de las comisiones competentes de ambas cámaras. Siendo siempre factible citarlos por motivos especiales. Así también consideramos que anualmente cada comisión debe realizar una "certificación" del desempeño del titular de la dependencia de la competencia de la comisión. Esto sin duda generará una mayor proximidad del funcionario con los legisladores y, consecuentemente, una relación más coordinada del trabajo del Ejecutivo con el Legislativo. Y es en este punto que conectamos con la función en materia de política exterior del Senado de la República, ya que bajo el mismo esquema y quizá con subcomisiones que se empaten con las subsecretarías se puede hacer un seguimiento más puntual y establecer una relación en la que se pueda nutrir al Ejecutivo con la visión congresional en este importante rubro.

En lo que toca al desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, es fundamental el adecuado desarrollo de la tarea de regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización posterior. No obstante, cuando se detectan las irregularidades transcurrieron casi dos años. Por ello, estimamos que la Auditoría Superior de la Federación debe transformarse en un verdadero "tribunal de cuentas" que adicionalmente a su tarea revisora pueda detectar una irregularidad y detener su continuación, para luego sancionar.

Con relación a la resolución de controversias limítrofes entre los Estados por el Senado de la República, procedimiento formalmente jurisdiccional recientemente adjudicado a la cámara alta en lugar del máximo tribunal del país, como apuntamos nos parece delicado que para dicho cambio de estafeta se argumentara que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le faltaban elementos técnicos para poder resolver tales asuntos. Por un lado, no encontramos las razones de la supuesta ausencia de elementos técnicos, cuando dichas cuestiones recaen en peritos registrados; y, por otro lado, el Senado de la República carece de áreas técnicas que le permitan realizar la

clase de estudios que se requieren para dilucidar un problema de esta naturaleza. Sin duda la resolución de controversias debe realizarse en el ámbito del Poder Judicial, por ello estimamos que la reforma que otorgó al Senado la facultad de resolver los conflictos limítrofes entre las entidades no solucionó sino que complicó el problema. Salvo por un acuerdo de voluntades entre las partes en conflicto, no vemos al Senado imponiendo un criterio en un asunto de esta naturaleza.

2. Propuesta de modernización.

En los capítulos que anteceden hemos expresado diversas ideas que en nuestro concepto pueden contribuir para alcanzar un parlamento mexicano más eficaz. De ahí que no podamos concluir este trabajo sin condensar aquellas que estimamos son las más relevantes.

Deseamos advertir que el boom de las grandes reformas recientemente bautizadas como “reformas estructurales”, nos causa cierta animadversión y suspicacia. Consideramos que en los tiempos de la pluralidad los cambios legislativos deben ser concretos pero constantes. No creemos en las bondades de lo magno más que en la contundencia de lo específico. Por ello, a continuación trataremos de expresar de manera precisa la modificación que consideramos conveniente, sin hacer referencia alguna a los ordenamientos y disposiciones que en su caso se deben reformar. Esperamos que algunas de estas ideas puedan servir para impulsar algunos de los muchos cambios que le hacen falta a nuestro Congreso para estar en condiciones de hacer mejor su trabajo, los cuales, no tenemos duda, habrán de venir, esperando no dilaten mucho y pierdan oportunidad.

1. En lo que toca a la integración de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, estimamos que si bien el número de legisladores no es un factor relevante, atendiendo a otras realidades parlamentarias el mexicano es un parlamento de tamaño estándar. Sin embargo, para recuperar la equidad federalista en la conformación del Senado de la República, así como para establecer un mecanismo conector entre dicho órgano y las cada vez más particulares y diversas realidades estatales, proponemos que se elimine la figura de los senadores plurinominales para que esos 32 escaños se ocupen por una persona designada por los Congresos de los Estados de entre sus miembros por una mayoría calificada de dos terceras partes.
2. En la parte de normatividad, consideramos que adicionalmente a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se

debe promulgar un Código de Procedimientos Parlamentarios que sustituya al anacrónico Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se normen los derechos de los legisladores y grupos parlamentarios así como los mecanismos para el desenvolvimiento de las tareas congresionales - esto implica una parte sustantiva y una adjetiva -, distinguiéndose entre el Congreso General, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente. Estos tres cuerpos parlamentarios contarían con su correspondiente Reglamento.

3. No somos partidarios de la reelección legislativa por sí sola. Estimamos que de nada servirá esta medida si el monopolio de las candidaturas continúa siendo un campo fértil para las arbitrariedades de las dirigencias partidistas. Quizá funcionaría un trinomio: reelección legislativa inmediata limitada - 4 legislaturas diputados y 2 senadores -; candidaturas independientes; y, mecanismos verdaderamente democráticos para la selección de candidatos en los partidos políticos.
4. En lo que respecta a los periodos ordinarios de sesiones, estimamos que los seis meses y medio vigentes deben ser suficientes para que se desahogue la agenda parlamentaria. Proponemos dos medidas para agilizar dicho desahogo: primero, que sean obligatorios dos periodos extraordinarios con duración de dos semanas cada uno, y que tendrían verificativo en enero y junio de cada año, debiéndose establecer la agenda al concluir el periodo ordinario inmediato anterior. Dichos periodos extraordinarios se limitarán a los temas de la agenda correspondiente a su convocatoria, que es previsible incluirá aquellos temas que quedaron pendientes del periodo ordinario; y, segundo, que en los periodos ordinarios de sesiones el plazo para presentar nuevos instrumentos parlamentarios - iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo básicamente - concluya tres semanas antes de la finalización del periodo, esto es, que las últimas tres semanas de cada periodo ordinario se destine a concluir la agenda sin que ésta se engrose el último día como ya es tradición.

5. Con relación a las facultades sucesivas, consideramos que deben mantenerse en lo que respecta a la reforma constitucional pero que cuando se trate de reforma legal la cámara de origen debe dictaminar convocando en Conferencia de Comisiones a la homóloga de la cámara revisora. El dictamen debe someterse a votación en los Plenos de ambas cámaras dentro de los quince días siguientes a su emisión, y si se aprueba en sus términos en ambos colegios pasa al Ejecutivo para su promulgación y publicación, si hay diferencias en los textos aprobados se establece una comisión redactora bicameral cuya función será conciliar los textos y si en una se aprueba y en la otra no, el asunto no puede presentarse nuevamente durante toda la legislatura - un máximo de tres años -.

6. Es pertinente que se reduzca el número de comisiones ordinarias y que desaparezcan las especiales y de investigación. Que los legisladores únicamente pertenezcan a una comisión y que en cada caso solamente una comisión dictamine en cada cámara. Si el asunto implica reformas a disposiciones contenidas en diversas leyes, entonces que se turnen solo las partes conducentes a las comisiones que competa, siendo obligación de todas discutir y votar conjuntamente el dictamen. Para dichos efectos debe establecerse la figura de la “fusión de comisiones dictaminadoras”.

7. Establecer la figura de la iniciativa preferente - idea del senador José González Morfín que lamentablemente no logró el consenso necesario en la reciente reforma constitucional y al marco jurídico del Congreso que eliminó la obligación del Presidente de la República de asistir a entregar el informe presidencial y el denominado veto de bolsillo - pero extendida como apuntó el senador Pablo Gómez Álvarez a los grupos parlamentarios. Ahora bien, en este sentido, estimamos que si se van a otorgar derechos procesales a los grupos parlamentarios, se hace necesario garantizar la democrática elección de sus coordinadores mediante la regulación del mecanismo de elección correspondiente, el cual debe ser obligatorio para todos los partidos políticos. No se debe

“endosar” el mandato popular derivado del sufragio a las dirigencias o grupos partidistas dominantes.

8. Para el estudio y dictamen de los asuntos, proponemos que se establezca un sistema de turno similar al que opera en los tribunales colegiados de circuito. Que todos los integrantes a excepción del Presidente de la Comisión participen siendo su obligación emitir el dictamen correspondiente entre el primer y tercer mes contado a partir de la fecha en la que recibieron el expediente correspondiente. El legislador que no emita un dictamen en tiempo y forma sería sancionado con el descuento de un mes de dieta, procediendo entonces la presidencia a la emisión del dictamen dentro del mes siguiente. Los legisladores no ponentes tendrían el derecho de emitir y confrontar dictamen en sentido diverso al del ponente a manera de voto particular y, en su caso, las opciones se sujetarían a votación. Transcurrido - en el peor de los casos - el plazo de cuatro meses sin que el Presidente de la Comisión emitiera dictamen, entonces se le sancionaría de igual forma y operaría la caducidad de la instancia, con la salvedad de que no se podría presentar el mismo asunto durante el resto de la legislatura.
9. Respecto de las reuniones plenarios de las comisiones, desafortunadamente es común que no realicen por falta de quórum. Por ello, opinamos que debe establecerse la figura de la segunda convocatoria al día siguiente de la primera debiéndose celebrar en este supuesto con los legisladores que asistan.
10. Una vez aprobada por ambas cámaras una reforma legal o constitucional, en este último caso previamente a que circule por los Congresos de los Estados, que una comisión bicameral apruebe un texto similar en forma y dimensión a los criterios jurisprudenciales que emite en el Poder Judicial de la Federación, en el cual se establezca en forma clara cuáles son los objetivos sociales de la modificación de que se trate, esto es, que se exprese con precisión la intención del legislador respecto de la reforma de que se trate.

11. De manera similar pero en sentido opuesto, debe establecerse como requisito en los dictámenes que, en su caso, se haga referencia a la jurisprudencia relacionada con el tema que se estudia y dictamina - cuando menos del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -.
12. Los decretos que se sujeten a votación tanto en comisiones como en los Plenos deben acompañarse de un cuadro comparativo que contemple los textos: de la o las disposiciones vigentes cuya reforma se discute y vota, de la propuesta original de la o las iniciativas, y de la propuesta del ponente o dictamen según sea el caso - comisión o Pleno -.
13. Se debe establecer un Instituto de Asesoría Parlamentaria en el que laboren profesionistas de las áreas económico- financieras, científico-tecnológicas, humanidades y relaciones internacionales, entre otras, cuyo ingreso opere bajo rígidos criterios de selección, que no dependan de los grupos parlamentarios, que sean removibles únicamente por causas de responsabilidad o bien bajo desempeño, siendo inamovibles pasadas 3 legislaturas. La idea es crear un cuerpo asesor permanente con una amplia curva de aprendizaje que sustituya el natural dinamismo en la integración de los órganos congresionales. Algo similar a la figura de los Letrados de las Cortes en España.
14. Eliminar el proceso de juicio político y sustituirlo por un mecanismo de ratificación o pérdida de confianza del Congreso a un determinado funcionario. Dicho procedimiento se activaría a petición de una mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras, se turnaría el expediente a una conferencia de las comisiones competentes, las cuales emitirían un dictamen en el cual, atendiendo exclusivamente al desempeño del funcionario propondrían la ratificación o la pérdida de la confianza. En el segundo caso el Ejecutivo deberá reemplazarlos. Este procedimiento solamente se podría enderezar en contra de un servidor público de alto nivel una vez durante una legislatura.

15. En contraparte, con relación a las responsabilidades de los legisladores, se propone que se cree un esquema para la rendición de cuentas de los legisladores, previo establecimiento de un régimen especial de responsabilidades para los representantes populares.
16. Con relación a la Declaración de Procedencia se sugiere mantener la figura pero regulándola en forma distinta y limitándola a delitos graves.
17. Se estima conveniente que integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de ambas cámaras participen activamente en la elaboración de la propuesta del paquete económico - Ley de Ingresos de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación y Miscelánea Fiscal -. La idea es que al momento de su presentación al Legislativo ya exista un pre-consenso respecto de los mismos.
18. La revisión de la Cuenta Pública debe tener lugar durante el ejercicio en un esquema trimestral; y no solo atendiendo a la parte económica, sino al cumplimiento de los objetivos políticos y sociales de los planes y programas.
19. Se sugiere transformar la Auditoría Superior de la Federación en un verdadero Tribunal de Cuentas, independiente incluso del Poder Legislativo.
20. Que las comparecencias de ciertos servidores públicos de primer nivel y algunos de segundo nivel sean periódicas - anuales o semestrales - y obligatorias, ante una conferencia de las comisiones competentes de ambas cámaras. No obstante siempre se podrá citarlos por motivos especiales.
21. Pensamos adecuado que las comisiones también en conferencia y una vez agotadas las comparecencias respectivas, efectúen una "certificación" del desempeño del titular de la dependencia de su competencia.

22. Consideramos conveniente que el análisis que se haga del contenido del informe presidencial se realice a la luz de los objetivos y compromisos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales.
23. Estimamos necesario que se dote de cierta obligatoriedad a las conclusiones que se deriven del análisis del informe que rinde el Ejecutivo, cuando las mismas de aprueben por una mayoría calificada de dos terceras partes de ambas cámaras.
24. Con relación a la creciente función parlamentaria consistente a realizar nombramientos, designaciones y ratificaciones de servidores públicos de diversos ámbitos, todos los procedimientos deben condensarse en uno solo, que se desarrolle bajo la tutela de una comisión bicameral cuya función sea allegarse de información fidedigna y acreditable respecto de las personas más capacitadas para ocupar los puestos, su experiencia, desempeño y características individuales, y que dicha comisión, luego de escuchar la opinión de los sectores social y privado, privilegiando el medio académico y, en su caso, técnico o científico, proceda a determinar quienes deben asumir los cargos, para lo que se deberá emitir un dictamen sólido y consistente.
25. Por último, estamos seguros de la conveniencia de que se instauren gradualmente en México mecanismos de naturaleza parlamentaria como la revocación del mandato, el referéndum y el plebiscito, el voto de no-confianza y la moción de censura parcial - sin los efectos tan amplios que tienen en otras naciones como Canadá -.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Para comprender al parlamento es preciso analizar el contexto en el que se manifiesta, es decir, hay que descifrar el fenómeno del Estado moderno y del Estado constitucional de Derecho.

SEGUNDA. El concepto de Estado es plurivalente, en consecuencia es susceptible de abordarse desde diversas dimensiones tales como la jurídica, la política, la sociológica, la axiológica y la teleológica. Se trata de una construcción teórica que solo se explica a la luz de su propia evolución. Todo Estado es dinámico y muta al ritmo de los acontecimientos que condicionan el devenir de la colectividad. En términos generales, alude a la forma de organización política de una comunidad determinada. Como estructura de poder público se expresa a través de normas, instituciones e instrumentos jurídicos, se instaura en virtud del pacto social y se encarga de custodiar su equilibrada ejecución.

TERCERA. La idea moderna del Estado como una elaboración de la voluntad humana surge en Europa Occidental entre la segunda mitad del siglo XIV y la primera del XV, en el contexto de las monarquías o tiranías nacionales. Es en estos gobiernos autoritarios en los que se le comienza a apreciar como entidad poblacional y sociológica, gestadora de lo que conocemos como una conciencia nacional. Y curiosamente el factor de dicha unidad en las primeras naciones modernas es, precisamente, la figura del monarca absoluto que concentra en su persona la totalidad del poder.

CUARTA. No es sino hasta el siglo XVIII cuando puede hablarse de un modelo de Estado sustitutivo de la monarquía, cuya esencia es un poder político limitado, cuyos requisitos elementales son la presencia de una representación política - un parlamento - y la división del poder público para su ejercicio equilibrado.

QUINTA. Con la expresión Estado social de Derecho se hace alusión a aquel poder que reconoce la propiedad privada y la libre iniciativa, al mismo tiempo

que valora las exigencias de la justicia para la tutela de las necesidades generales.

SEXTA. Se denomina Estado Constitucional de Derecho a aquél que se organiza jurídicamente a partir de una norma suprema erigida como parámetro de validez del resto de normas pertenecientes a un sistema, lo cual supone una vigencia efectiva de la Constitución y del orden normativo, es decir, que las decisiones políticas y sociales se adopten de acuerdo a las reglas constitucionales y a aquellas que de éstas se derivan.

SÉPTIMA. En México las leyes se aplican sin atender a los valores y principios que se consagran en la Constitución. Además, en los últimos años se ha contraído el ritmo evolutivo de nuestra carta magna.

OCTAVA. El fin de un auténtico Estado Constitucional de Derecho es lograr escapar de la dictadura del texto de la ley hacia un universo jurídico en el que prevalezcan en la aplicación de las disposiciones legales los principios y valores que emanan y motivan a la Carta Magna.

NOVENA. Un sistema político es el conjunto de elementos de orden ideológico, institucional y sociológico, interrelacionados e interdependientes en mayor o menor grado, que confluyen en los procesos de formación y ejercicio del poder en un país determinado. Y estos elementos se van construyendo conforme a las estrategias que los factores del sistema político van aplicando.

DÉCIMA. Un concepto apropiado de sistema político es aquel que no se aleja de su objeto esencial, esto es, del poder político, ni tampoco se concentra exclusivamente en las formas rígidas de manifestación del mismo - régimen -, se trata entonces de un concepto intermedio entre el netamente sociológico y el exclusivamente jurídico.

DÉCIMA PRIMERA. La expresión “forma de Estado” equivale a la de “forma de un Estado” y se refiere al modo como se estructura dicha entelequia respecto de sus elementos constitutivos, así como la posición y las relaciones que

guardan entre sí dichos elementos. El término “forma de gobierno” atiende exclusivamente a uno de los elementos constitutivos: el poder soberano.

DÉCIMA SEGUNDA. El gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta a los individuos que conforman la colectividad. En virtud de estas reglas trata de relacionar a los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado.

DÉCIMA TERCERA. El poder es la capacidad del gobierno de prevalecer sobre los individuos. El poder es la dirección autoritaria y restringida ejercida sobre las acciones de los hombres.

DÉCIMA CUARTA. La expresión “forma de gobierno” refiere a los diferentes modos de estructuración de los órganos del Estado, de sus funciones y facultades específicas y de sus relaciones recíprocas.

DÉCIMA QUINTA. La actual clasificación de las formas de gobierno atiende a la clasificación contemporánea que se basa fundamentalmente en el principio de la división de poderes.

DÉCIMA SEXTA. Las repúblicas pueden clasificarse en presidenciales y parlamentarias, en las primeras el jefe de Estado tiene independencia respecto del órgano legislativo, en esta situación el titular del Ejecutivo - generalmente llamado Presidente - designa directamente a sus ministros de despacho - en nuestro país denominados como Secretarios de Estado -, que sólo son políticamente responsables ante él; en las repúblicas parlamentarias los ministros son responsables ante el parlamento que tiene la dirección política del Estado.

DÉCIMA SÉPTIMA. El régimen parlamentario pretende lograr que se establezca una colaboración entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, intenta que exista una relación muy estrecha entre estos dos poderes de tal manera que se cree un marco de dependencia y acciones recíprocas entre

ambos. En otras palabras, se trata de un régimen en el que se comparte el ejercicio de gobierno.

DÉCIMA OCTAVA. El Parlamento en la actualidad está indisolublemente ligado a la idea de la democracia representativa, la cual se expresa fundamentalmente a través del voto universal, libre, secreto y directo; y como forma de gobierno prevalece en la inmensa mayoría de las grandes colectividades del mundo.

DÉCIMA NOVENA. Para la filosofía política el vocablo “democracia” puede entenderse de dos maneras: como una forma de gobierno y como un sistema interdisciplinario para la vida pública. La primera manera surge en la Grecia clásica, que atendía al número de personas en las que recayera el poder: uno, algunos o muchos.

VIGÉSIMA. No hay poder popular que pueda llamarse democrático hasta en tanto no se encuentre acordado y renovado continuamente por la vía del sufragio. La democracia surge concomitante a la creación de instituciones político-jurídicas que aseguren la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, con lo que se establecen límites a la omnipotencia del Estado.

VIGÉSIMA PRIMERA. La democracia tendrá bases sólidas en la medida en que se logre una cada vez mayor correspondencia entre demandas sociales y ofertas políticas, la democracia más sólida se presenta cuando se asienta sobre una oposición social de alcance general combinada con la aceptación de libertad política.

VIGÉSIMA SEGUNDA. La representación política en nuestros tiempos se encuentra ligada a la idea de pluralismo y a la de los partidos políticos. El nacimiento y desarrollo de los partidos se relaciona con el problema de la participación en la toma de decisiones políticas, mismo que se presenta al momento que tienen lugar las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales que trastornan la estructura tradicional de la sociedad.

VIGÉSIMA TERCERA. La importancia constitucional y política de los partidos se encuentra en su papel de instrumentos para el sufragio y en su misión legislativa. Los partidos políticos lo son en verdad en tanto cumplen una función integradora y comunitaria, dejando de conducirse como simples grupos de interés o presión.

VIGÉSIMA CUARTA. La legitimidad estatal descansa en la soberanía y la representación populares, de tal suerte que el ejercicio del poder político corresponde al Estado, es decir al Estado Moderno que es aquél que garantiza la división de poderes.

VIGÉSIMA QUINTA. La labor fundamental para la existencia y desarrollo del Estado consistente en la producción de las normas jurídicas que regulan la organización del Estado mismo, así como el sano ejercicio del poder político y la pacífica convivencia social; y tan importante tarea se ha encomendado a un órgano colegiado - pluripersonal - denominado ya sea parlamento, congreso o cortes, *inter alia*, según la historia y tradición del Estado de que se trate, e incluso del régimen de gobierno que prevalezca.

VIGÉSIMA SEXTA. Las cámaras de representantes, como depositarias de la soberanía de los pueblos, son los espacios físicos en los cuales la discusión cumple la más importante de las funciones de las asambleas: representar los intereses de los grupos sociales que constituyen el pueblo; y, en el ejercicio del mandato recibido, discutir las cuestiones relevantes para la sociedad, afirmar la democracia entre los poderes del Estado y, esencialmente, la conducción de los procesos para crear y recrear leyes.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. Del tripartita catálogo de funciones públicas, sin lugar a dudas el Poder Legislativo es el típicamente representativo de las ideas de soberanía popular y democracia. El grado de compromiso con la búsqueda de la democracia es la medida del grado de compromiso de un Estado con el valor de la soberanía popular; y el resultado de esta evolución siempre conduce entre otras cosas a un parlamento fuerte, independiente y autónomo.

VIGÉSIMA OCTAVA. La función legislativa devino secundaria en la génesis de los parlamentos modernos, siendo la función presupuestaria la que permitió la inclusión de las asambleas al interior del Estado moderno.

VIGÉSIMA NOVENA. Las determinantes históricas y políticas que permitieron el surgimiento de los órganos legislativos tal y como los entendemos actualmente son complejas, pues en la formación de los parlamentos contemporáneos incidieron múltiples factores. Sin embargo, es posible afirmar que para la consolidación y desarrollo de las instituciones parlamentarias, se ha requerido de un delicado equilibrio de fuerzas entre el “poder central” y los “poderes periféricos”.

TRIGÉSIMA. Conforme se ha incrementado el poder de los parlamentos se ha generado una interesante tendencia hacia la clasificación de sus funciones.

TRIGÉSIMA PRIMERA. La función de control es la más importante de las funciones del Poder Legislativo, llámese parlamento, congreso o asamblea. El control parlamentario se encuentra orientado a influir, comprobar, inspeccionar, registrar, revisar, supervisar y examinar la actividad del Ejecutivo, mediante la utilización de un buen número de instrumentos regulados jurídicamente.

TRIGÉSIMA SEGUNDA. Históricamente encontramos que el Congreso Mexicano se ha construido en función de una serie de acontecimientos que lo han marcado y constituido en un factor imprescindible del proceso democratizador de nuestro país.

TRIGÉSIMA TERCERA. Durante los setenta años de vigencia de la Constitución de 1857 - que fue derogada con la promulgación de la Constitución de 1917 cuya génesis fue el movimiento revolucionario - el desarrollo del parlamento mexicano fue más bien formal y protocolario; especialmente durante el gobierno de Porfirio Díaz, la voluntad autocrática del titular del Ejecutivo arrolló a los otros poderes.

TRIGÉSIMA CUARTA. Este orden político, como es bien sabido, se alteró hasta sus cimientos con el estallido del movimiento revolucionario de 1910, del cual emanó la Carta Magna de 1917. Entre las líneas generales de la Constitución de 1917, todavía vigente en materia de Derecho Parlamentario, se encuentran: el bicameralismo; la función material y formalmente legislativa atribuida al Congreso para presentar iniciativas de ley - aún cuando se otorga al Ejecutivo una participación restringida y secundaria -; y, la enumeración en preceptos separados de las funciones propias del Congreso.

TRIGÉSIMA QUINTA. Todo ente público, especialmente aquel que se compone por representantes populares electos democráticamente, debe ajustarse a un marco normativo claro y preciso, ya que de no existir esta condición se corre el riesgo de caer en el nefasto asambleísmo e, incluso, en la anarquía en las actividades parlamentarias.

TRIGÉSIMA SEXTA. Debido a la ausencia de normas procedimentales suficientes en el parlamento mexicano han proliferado los “Acuerdos Parlamentarios”; desafortunadamente, en no pocas ocasiones tales convenios partidarios transgreden de manera flagrante - curiosamente en nombre de la democracia y de la pluralidad - las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

TRIGÉSIMA SÉPTIMA. En la práctica la fabricación de disposiciones generales, abstractas e impersonales - leyes - no tiene lugar exclusivamente en el Congreso, cuya autoridad no es tampoco exclusivamente legislativa.

TRIGÉSIMA OCTAVA. Las funciones del Congreso de la Unión - ya sean éstas formal o materialmente de naturaleza legislativa, jurisdiccional o administrativa - se conducen a través de las facultades que la Constitución y las leyes expresamente prevén.

TRIGÉSIMA NOVENA. El procedimiento legislativo es el instrumento a través del cual el órgano representativo del pueblo, en nuestro caso el Congreso

General, expresa su voluntad legislativa y la trasciende al concretarse en un principio constitucional: el principio democrático.

CUADRAGÉSIMA. El camino hacia la institucionalización de la política aún se encuentra en construcción; dichas obras inconclusas han generado un “cuello de botella” en la ruta hacia una eficaz operatividad institucional.

CUADRAGÉSIMA PRIMERA. El arreglo institucional de una legislatura acorde a una lógica democrática puede valorarse en razón de ciertos elementos: 1) la autonomía demostrada en sus decisiones; 2) la formalidad de sus actos acreditada con apego a reglas y procedimientos bien articulados y conocidos por sus miembros; 3) la uniformidad en el desempeño de sus tareas; 4) la complejidad organizacional con que cuenta para hacer viable su compromiso representativo; y, 5) su posibilidad de fomentar con base en los puntos anteriores el aprecio y el apoyo de la ciudadanía.

CUADRAGÉSIMA SEGUNDA. Un parlamento acorde con la lógica democrática precisa de un marco normativo cierto, coherente, sencillo y eficaz que regule las instituciones y procedimientos legislativos, acotando en la medida de lo posible las componendas políticas.

CUADRAGÉSIMA TERCERA. La realidad política sorprendió al parlamento mexicano, el cual adolece de mecanismos o instancias modernas que le permitan cumplir cabalmente con sus funciones legislativa, de control y jurisdiccional.

CUADRAGÉSIMA CUARTA. El entorno global y los avances tecnológicos que han tenido lugar en las últimas décadas, han provocado un creciente fenómeno de especialización del Derecho. La actualización de un orden jurídico mucho más amplio y complejo exige de procesos legislativos - entendido el término en sentido amplio - más eficaces, ya que de lo contrario se corre el riesgo de obstaculizar, paradójicamente desde el propio Legislativo, la modernización de nuestro sistema normativo, mismo que sin lugar a dudas es un elemento fundamental para el desarrollo democrático del país.

CUADRAGÉSIMA QUINTA. Frente a una dinámica y cada día más especializada ciencia jurídica, que exige una rápida capacidad de respuesta del Legislativo, nos encontramos con un Congreso de la Unión plural pero incapaz de responder a esta exigencia, entre otras razones, porque carece de las instancias adecuadas que coadyuven a este fin.

CUADRAGÉSIMA SEXTA. El concepto de *procedimiento legislativo* trae consigo la idea de un conjunto de actos que se desarrollan sucesivamente en el tiempo con un determinado propósito o finalidad. Consiste en la valoración de la conveniencia o inconveniencia de hacer una determinada adición, reforma o modificación al orden jurídico existente, pues la esencia de todo el procedimiento es esa valoración.

CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA. Los procedimientos y el proceso parlamentarios no están regulados a través de normas jurídicas congruentes y acordes a la nueva realidad política del país.

CUADRAGÉSIMA OCTAVA. No obstante que el Juicio Político se encuentra formalmente regulado tanto en el ámbito constitucional como en el ámbito legal, se trata de una figura inaplicable.

CUADRAGÉSIMA NOVENA. Sería muy sano conceder el derecho de iniciativa, quizá limitado a ciertos ordenamientos, a otros actores del universo político tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, por citar algunos.

QUINCUAGÉSIMA. Hasta antes de la reforma aprobada en junio de 2008 existía un problema relacionado con la trilogía sanción-promulgación-publicación. Con los señalados cambios constitucionales y legales se aniquiló el comúnmente denominado “veto de bolsillo”. Ahora el titular del Ejecutivo cuenta con 30 días hábiles para hacer observaciones, y si transcurridos 10 días naturales no promulga las leyes o decretos, el presidente de la cámara de

origen ordenará su publicación. Al efecto, los presidentes de ambas cámaras contarán también con un plazo de 10 días para ejercer su nueva facultad de ordenar la publicación de la ley en cuestión en el Diario Oficial.

QUINCUAGÉSIMA PRIMERA. Dado que las diferentes fases del procedimiento recaen en dos poderes distintos - el Ejecutivo y el Legislativo - el procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos de la Federación (LIF), Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y Cuenta Pública, es complejo y demanda una definición clara en el calendario y en las funciones

QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA. La fórmula legal que determina el cómo, cuándo y quiénes deben elaborar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación resulta incongruente.

QUINCUAGÉSIMA TERCERA. Es inviable seguir analizando y proyectando en un solo momento, al final del año, la situación financiera del país. Debe hacerse un trabajo permanente de análisis, durante todo el año, que podría estar vinculado a los informes trimestrales que rinde el Ejecutivo. Así, la decisión final obedecería a ese ejercicio de seguimiento constante del acontecer económico nacional, lo que permitirá la paulatina construcción de los consensos.

QUINCUAGÉSIMA CUARTA. Esta tarea debiera ser encomendada a un grupo de trabajo o a una comisión integrada por legisladores, funcionarios y representantes de los sectores social y privado, cuya función consista en monitorear los avances y también las deficiencias del esquema de recaudación y del presupuesto que se está ejerciendo.

QUINCUAGÉSIMA QUINTA. Se debe saber con suficiente anticipación qué contribuciones no están funcionando; en su caso, porqué se está recaudando menos en términos reales; y, cuáles de las figuras tributarias no han dado el resultado económico esperado. Asimismo, se debe dar seguimiento a la aplicación de los dineros públicos para determinar si se han cumplido las metas y objetivos de los programas específicos en los que se aplicaron.

QUINCUAGÉSIMA SEXTA. Una solución consiste en establecer un procedimiento para la elaboración concurrente de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos ambos de la Federación. Está bien que sea el Congreso quien finalmente las apruebe, para ello representa a la voluntad general y al pacto federal, pero debe existir una corresponsabilidad de los dos poderes a efecto de su elaboración, ya que mientras siga siendo una responsabilidad exclusiva del Ejecutivo siempre va a haber tropiezos en el Legislativo.

QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA. El parlamento mexicano participa cada vez más en la designación, ratificación o nombramiento de servidores públicos.

QUINCUAGÉSIMA OCTAVA. La designación congresional más controvertida en los últimos tiempos es la de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral, facultad que recae en la Cámara de Diputados.

QUINCUAGÉSIMA NOVENA. El problema con esta facultad es determinar si es conveniente que los partidos políticos participen a través de sus legisladores en este proceso, en el cual no dejan de ser “juez y parte”, y que sin duda constituyendo una de las más acabadas expresiones de la “política de cuotas” que desafortunadamente se está arraigando en el sistema político mexicano como consecuencia de una apreciación equivocada de la pluralidad política.

SEXAGÉSIMA. Hoy más que nunca las cámaras que componen el parlamento someten la labor del Ejecutivo a una constante crítica, que si bien no puede llevar al derrocamiento del gobierno si constituye una “apelación al pueblo” como depositario de la soberanía y cuya última voluntad ha de resolver a quien le asiste la razón política.

SEXAGÉSIMA PRIMERA. En las últimas siete décadas el informe presidencial en México había dejado de ser un ejercicio auténticamente democrático y republicano para convertirse en un ritual estéril que se aproximaba más a un ceremonial de corte “monárquico”. Afortunadamente durante el desarrollo del presente trabajo se modificó el formato, sin embargo, las conclusiones de la glosa del informe siguen adoleciendo de utilidad por su falta de vinculatoriedad.

SEXAGÉSIMA SEGUNDA. No existe un término legal para que se haga llegar a las comisiones legislativas la información que requieren a entes externos al parlamento, sino que se hace mención a un plazo “razonable”. Por lo que debe regularse este aspecto para dotar de certeza y celeridad a los procesos de sustanciación del análisis de una propuesta de reforma.

SEXAGÉSIMA TERCERA. La facultad depositada en el Senado de la República de resolver las controversias limítrofes que entre los Estados se susciten - antes facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación - no ha resuelto el problema de la falta de resoluciones en este rubro, ya que si a la Corte le faltaban elementos técnicos para resolver - como se dijo en las consideraciones del Dictamen pertinente - al Legislativo le sobran implicaciones políticas por las que se ve difícil la resolución de los expedientes radicados en la nueva comisión legislativa creada al efecto. La única solución está, como se apuntó, en que las partes interesadas tengan la voluntad de dirimir sus controversias por común acuerdo.

SEXAGÉSIMA CUARTA. No obstante el intento del legislador por hacer de la declaración de procedencia una figura minuciosamente regulada, el mismo operador del derecho, debido a su inherente carácter de órgano político, no ha logrado hacer de éste procedimiento parlamentario un procedimiento eficiente ni eficaz, de ahí la necesidad de que a la brevedad posible operen aquellos cambios normativos que paulatinamente transformen al juicio político y a la declaración de procedencia en figuras útiles a una sociedad más participativa.

SEXAGÉSIMA QUINTA. El Legislativo es una de esas cuestiones cuya génesis y desarrollo van de la mano de la particularísima cultura e historia de cada país, sin embargo, no se puede negar que las funciones básicas del parlamento finalmente son las mismas en todo el mundo y, por ende, es posible encontrar en la experiencia comparada una beta invaluable de ideas.

SEXAGÉSIMA SEXTA. A diferencia de lo que ocurren en cualquier otro parlamento, en Inglaterra se observa una “omnipotencia parlamentaria” como un elemento radical en la Constitución británica del cual emana el régimen de gobierno parlamentario. De los seis Estados analizados únicamente el reino

Unido conserva una asamblea aristocrática y no electiva - la Cámara de los Lores - aunque ya sin grandes poderes; por el contrario es notorio que las decisiones fundamentales y relevantes se toman en la Cámara de los Comunes.

SEXAGÉSIMA SÉPTIMA. Dadas las características de la Constitución británica - una norma fundamental no escrita y flexible -, la facultad legislativa implica a la vez la facultad constituyente. Sin embargo, en la práctica el órgano que tiene el control de la legislación es el Gabinete.

SEXAGÉSIMA OCTAVA. En cuanto al proceso legislativo inglés, la formación de las leyes no se considera atribución de las asambleas parlamentarias, las cuales se limitan a aprobar o rechazar los proyectos legislativos propuestos por el Gabinete, después de haber discutido ampliamente su sentido político.

SEXAGÉSIMA NOVENA. En el régimen de gobierno español el Congreso de los Diputados puede exigir responsabilidad política al Gobierno a través de la moción de censura con una mayoría absoluta en los siguientes términos: que por lo menos el 10% de los diputados proponga la moción y que ésta incluya un candidato a Jefe de Gobierno.

SEPTUAGÉSIMA. La Constitución española prevé tres tipos de comisiones parlamentarias: las comisiones legislativas permanentes; las comisiones de investigación; y, las comisiones mixtas paritarias que sirven para poner de acuerdo a diputados y senadores. También se establece que “las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”, elevando así al máximo rango su reconocimiento, tradicionalmente limitado al ámbito del reglamento parlamentario.

SEPTUAGÉSIMA PRIMERA. A diferencia de lo que ocurre en México, en España no existe un solo procedimiento legislativo, sino que puede diferenciarse entre uno común y una serie de especiales. Así tenemos que dentro de los procedimientos legislativos especiales se encuentran: (1) el de competencia legislativa plena de las comisiones; (2) los proyectos de leyes

orgánicas; (3) el procedimiento presupuestario; (4) la aprobación de los estatutos de autonomía; (5) el de urgencia y lectura única; (6) el de los tratados y convenciones internacionales; (7) los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas; y, (8) el de reforma constitucional.

SEPTUAGÉSIMA SEGUNDA. En los Estados Unidos de América la función esencial de la Cámara de Representantes es la elaboración de las leyes - *the making of laws* -. Adicionalmente, el Senado tiene la importante encomienda de asesorar y aprobar la celebración de tratados internacionales, así como autorizar ciertas designaciones del Presidente.

SEPTUAGÉSIMA TERCERA. El procedimiento legislativo en los Estados Unidos de América es similar al de México. No obstante, la diferencia fundamental más que jurídica es política, ya que en la mayoría de los casos los proyectos de ley se presentan al mismo tiempo en la Cámara de Representantes y en el Senado, iniciándose dos trámites más que sucesivos de naturaleza paralela. En efecto, una vez presentado en proyecto se turna en la cámara de que se trate al comité que compete, y en este frecuentemente se turna a su vez al subcomité correspondiente. Se hace el estudio respectivo, se celebran audiencias y, en su caso, se aprueba.

SEPTUAGÉSIMA CUARTA. En el Legislativo de la República Italiana existe la figura de los "senadores vitalicios" que son individuos que han ocupado el cargo de presidente o primer ministro o bien que han destacado en otros ámbitos diversos al político.

SEPTUAGÉSIMA QUINTA. Los límites establecidos para el funcionamiento del parlamento italiano son: a) la revisión jurídica; b) el referéndum revocador - que consiste en una consulta pública para preservar o abolir una legislación y que se da en caso de que una propuesta haya sido aprobada por cinco de veinte consejos regionales o bien juntando 500,000 firmas para alguna petición -; y, c) el veto presidencial - aunque puede ser superado por el legislativo en una segunda vuelta -.

SEPTUAGÉSIMA SEXTA. En la República Francesa se encuentra expresado en el ámbito constitucional el número de comisiones legislativas permanentes, las modalidades del examen sucesivo - las llamadas idas y vueltas - entre la Asamblea y el Senado, y la fijación del orden del día, entre otras cosas. En el momento de su adopción, y con respecto a cada una de sus modificaciones, el Reglamento se encuentra sujeto a un control de constitucionalidad previa.

SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA. En el Legislativo de la República de Chile existe un procedimiento de urgencia en virtud del cual a petición del Presidente de la República o por acuerdo congresional se otorga preferencia al despacho de ciertos proyectos de ley.

SEPTUAGÉSIMA OCTAVA. En el derecho parlamentario chileno es interesante el sistema de urgencias para el despacho de un proyecto de ley. Puede presentarla el Presidente de la República - calificándola ya sea de simple, suma o de discusión inmediata - ante el Presidente de la cámara donde se encuentre el proyecto o ante el Senado cuando dicho proyecto se encuentre en Comisión Mixta.

SEPTUAGÉSIMA NOVENA. Con excepción del periodo dictatorial que abarcó de 1973 a 1989, el derecho parlamentario chileno se puede considerar de vanguardia, destacando el Reglamento de la Cámara de Diputados - ordenamiento compuesto por 321 artículos - que constituye una de las reglamentaciones legislativas más interesantes por sus innovaciones en América Latina.

OCTOGÉSIMA. La tarea legislativa no se puede valorar en función del número de instrumentos parlamentarios que se aprueban ni de las reformas legales que se consuman.

OCTOGÉSIMA PRIMERA. La eficacia legislativa no puede traducirse en cifras. De ahí que para nuestro análisis consideremos que será eficaz un procedimiento parlamentario cuando se desarrolla en la forma y tiempos previstos, independientemente de su resultado final.

OCTOGÉSIMA SEGUNDA. Las condiciones para una reforma profunda del Estado mexicano no están dadas, por lo que sería irresponsable - como lo ha sido - no atender la parte procedimental para hacer más eficaz su trabajo, hasta en tanto se dan dichas condiciones que supuestamente en automático nos catapultarán - como ingenuamente todavía creen algunos - hacia el desarrollo, la justicia y la libertad.

OCTOGÉSIMA TERCERA. La denominada “congeladora” es una cuestión relativamente fácil de acabar, ya sea estableciendo la figura de la caducidad o bien de la negativa ficta. El problema más delicado del procedimiento legislativo se encuentra en la incapacidad técnica de los órganos parlamentarios, particularmente de las comisiones ordinarias, para estudiar y dictaminar en forma adecuada las diversas propuestas y así estar en posibilidad de lograr los escasos acuerdos y eliminar pronto los múltiples desacuerdos inherentes a la tarea parlamentaria en un colegio plural.

OCTOGÉSIMA CUARTA. Un Congreso eficiente es el que tiene la capacidad de tramitar más rápido los asuntos más relevantes. La decisión de “discriminación legislativa” toca a las comisiones, pues son éstas los órganos de análisis a los cuales el Pleno les delega el trabajo preparatorio en el proceso legislativo. Pero insistimos, el dictamen exitoso no es el que siempre se aprueba, sino aquel que se efectúa oportuna y responsablemente.

OCTOGÉSIMA QUINTA. Si se logra mejorar el trabajo en comisiones en automático se avanza en la tarea parlamentaria entendida como un todo. Si se fortalece la tarea dictaminadora se incrementa la calidad de la tarea parlamentaria.

OCTOGÉSIMA SEXTA. La etapa de dictamen adolece de una serie de padecimientos que se deben corregir para dotarla de mayor eficacia. El plazo de cinco días que actualmente otorga el Reglamento a una comisión para emitir dictamen es a todas luces inoperante. Además, dicha norma es anacrónica e

imperfecta, ya que no impone sanción alguna a los miembros de la comisión que la incumplen.

OCTOGÉSIMA SÉPTIMA. El mayor defecto de la normatividad con relación al dictamen legislativo es que las disposiciones legales y reglamentarias no establecen quién es el responsable de elaborar los dictámenes.

OCTOGÉSIMA OCTAVA. La participación de dos cámaras en el trámite de una propuesta de reforma legal tendría más sentido si cada una tuviera una participación concatenada en lugar de dos procedimientos iguales en cada cuerpo colegiado.

OCTOGÉSIMA NOVENA. La clave para que todo diagnóstico y propuesta de modernización no termine siendo más que castillos en el aire es situar todo análisis en el estado de cosas imperante, es decir, en la realidad de las actuales instituciones político-jurídicas, en la cotidianidad de las relaciones entre dichas instituciones.

NONAGÉSIMA. El juicio político es un mecanismo valioso pero que no sirve como está concebido. Convendría instaurar gradualmente en México mecanismos de naturaleza parlamentaria como la revocación del mandato, el referéndum y el plebiscito, el voto de confianza y la moción de censura parcial - sin los efectos tan amplios que tienen en otras naciones.

NONAGÉSIMA PRIMERA. La dificultad en la aprobación del paquete económico muchas veces se relaciona con el casi nulo diálogo intercameral y con la carencia de normas para su adecuada conducción.

NONAGÉSIMA SEGUNDA. Debe privar un elemental principio de certeza en virtud del cual se conozca cuál es el camino que se sigue en el Congreso de la Unión para la evaluación, valoración y posterior designación de personas para cargos públicos.

NONAGÉSIMA TERCERA. En lo referente a los procedimientos evaluatorios, es necesario que se dote de cierta obligatoriedad a las conclusiones que se deriven del análisis del informe que rinde el Ejecutivo, cuando las mismas de aprueben por una mayoría calificada de dos terceras partes de ambas cámaras.

NONAGÉSIMA CUARTA. Y con relación a las comparecencias y solicitudes de información, es conveniente que los servidores públicos de primer nivel y, en ciertos casos, algunos de segundo nivel, comparezcan periódicamente ante una conferencia de las comisiones competentes de ambas cámaras. Siendo siempre factible citarlos por motivos especiales. Anualmente cada comisión debe realizar una “certificación” del desempeño del titular de la dependencia de la competencia de la comisión.

NONAGÉSIMA QUINTA. La Auditoría Superior de la Federación debe transformarse en un verdadero “tribunal de cuentas” que adicionalmente a su tarea revisora pueda detectar una irregularidad y detener su continuación, para luego sancionar.

ANEXO. ENTREVISTAS A LEGISLADORES

Se cuenta con el audio de todas las entrevistas. Se llevaron a cabo en el Palacio Legislativo de San Lázaro (diputados), así como en la Torre Caballito y en la denominada Torre Azul (senadores). En promedio la duración fue de 35 minutos cada una, con excepción de la entrevista al Senador Pablo Gómez Álvarez que se extendió a 1 hora. A continuación se transcriben las correspondientes versiones estenográficas.

ENTREVISTA AL SENADOR JOSÉ GONZÁLEZ MORFIN

Fernando: Estamos con el Senador José González Morfín quien es integrante de la Sexagésima Legislatura del Congreso de la Unión, tiene una amplia trayectoria en el ámbito legislativo, fue Diputado Federal en la quincuagésima cuarta Legislatura de 1988 a 1991, posteriormente diputado local en la Legislatura de Michoacán de 1992 a 1995, Diputado Federal en la quincuagésima novena Legislatura del 2003 al 2006 y fungió como Coordinador del grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional y actualmente Senador de la República, ha sido Presidente del Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Uruapan Michoacán, Presidente del Comité Directivo Estatal del PAN en Michoacán, integrante del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, Secretario General adjunto del CEN de este partido, es Médico Cirujano Dentista y también Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y le agradecemos mucho al Senador González Morfín que nos permita platicar con él al respecto de estos temas que tienen que ver con el procedimiento legislativo mexicano.

Senador: Con mucho gusto, Fernando muchas gracias por tomarme en cuenta.

Fernando: Pues, me gustaría comenzar escuchando su opinión; a usted le ha tocado transitar en los recintos parlamentarios de nuestro país tanto a nivel local como federal estos años que han sido fundamentales en lo que va a ser, en un futuro próximo me parece, el papel de la nueva realidad del Congreso mexicano que hoy estamos construyendo ¿En su opinión, cómo ha sido la emancipación del Congreso mexicano del yugo, o no se sí llamarle de otra manera, del Ejecutivo?, ¿Cómo se ha gestado la autonomía y la pluralidad en el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos en su opinión.?

Senador: Yo creo en principio de cuentas, por los resultados electorales a partir de 1988, el PRI pierde la posibilidad por sí mismo de modificar la Constitución, aunque conserva la mayoría para aprobar leyes y presupuestos y posteriormente a partir de 1997 también pierde la mayoría para, por sí mismo, sacar adelante los presupuestos de gastos de la federación y las leyes ordinarias; creo que los resultados electorales que se vienen dando a partir de 1988 para acá, han hecho del Congreso mexicano un órgano muy plural, y

yo creo que no es otra cosa, actualmente el Congreso es el reflejo de lo que es la vida política en nuestro país; yo creo que México es un país muy muy plural y esa pluralidad se ve reflejada en la integración de sus órganos de representación, me parece que la representación nacional es la representación realmente de lo que es nuestra población, ojalá pudiera haber todavía, como sucede en algunos otros países, algunas normas que permitieran representar a las etnias y una representación todavía que recogiera en mayor medida las características de nuestro país, pero yo creo que en términos generales por lo menos la forma de pensar sí está recogida y esto le ha traído complicaciones al Congreso porque no toda la pluralidad por sí misma resuelve los problemas del país y no resuelve los problemas del Congreso y entonces evidentemente ésta nos ha traído complicaciones.

Fernando: Señor Senador en contraste con esta nueva integración más plural del Congreso mexicano que sin duda le ha dotado de autonomía frente a los otros poderes ¿qué ha pasado respecto al trámite legislativo, los procedimientos que tienen lugar en el Congreso? ¿Siente usted que ha habido también de alguna manera un avance como ha ocurrido con la integración? ¿O se han dado cambios significativos respecto a la integración y no hemos podido avanzar en otro rubro?

Senador: ¡No! Traemos un atraso importantísimo, yo creo que no se ha podido reformar el Congreso con la misma rapidez con la que se reformó su integración, por llamarlo de alguna manera, me parece que las normas, los procedimientos, lo que establece el 72 constitucional no responde a las necesidades del momento y eso nos ha traído problemas muy serios; ahorita tenemos en la Cámara de Senadores una minuta que fue aprobada allá en la Cámara de Diputados en la que por ejemplo se establece en alguna medida el fin de lo que hemos llamado el “veto de bolsillo”, fortalece el trabajo de las comisiones, al facultarlas a citar a particulares, como el voto de los terceros de los integrantes de la comisión, sanciona a los legisladores que no asistan a comisiones de la misma manera como ya la Constitución sanciona a los que no asistan a las sesiones ordinarias del pleno. Se aprobó en la Cámara de Diputados después de una negociación muy larga, y no ha podido avanzar en la Cámara de Senadores porque acá se ha venido atorando, pues básicamente lo del citatorio a particulares que a muchos no gusta y alguna otra cosa. A mí me tocó presentar en la Cámara de Diputados una iniciativa también de reforma al Congreso que no fue aprobada que traía entre otros temas algo que yo llamé “la iniciativa preferente del Ejecutivo” , esto implica que el Ejecutivo pueda presentar algunas iniciativas con carácter preferente y que el Congreso, en un período determinado, está obligado a pronunciar a favor o en contra de ellos, pero pronunciar; no dejarlas en la congeladora que yo creo sería la contraparte del veto de bolsillo, o sea, yo sí estaría de acuerdo en votar la reforma para poner fin al veto de bolsillo y hacer más

expedito el trámite de promulgación de la ley, pero también le daría al Ejecutivo la facultad de poder tener la posibilidad de sacar algunas iniciativas de manera más rápida.

Fernando: Buscando tener el equilibrio o sea que salgan las reformas pero que se siga manteniendo un equilibrio republicano entre los partidos ¿no?

Senador: Así es, yo creo que esto definitivamente es una de las cosas que más falta nos hace, luego también nos hace mucha falta revisar el tema de la integración de las comisiones; yo he visto como hay parlamentos que trabajan con 9 ó con 11 comisiones o comités y que funciona muy bien, pero la forma como se ha pulverizado en el Senado de la República y también en la Cámara de Diputados, el tema de las comisiones a mí me parece que no es el adecuado, esto de tener 60 comisiones ordinarias, 57 creo que son, más aparte ya se aprobaron algunas otras especiales, no creo que convenga, me parece que sería preferible tener un menor número de comisiones y que estuviéramos más obligados los legisladores a trabajar en ellas.

Fernando: A involucrar, está ocurriendo porque están las comisiones y además ahora hay subcomisiones por decir en la Cámara de Diputados, está la Comisión de salud y se crean 4 ó 5 subcomisiones, igual en el caso de la comisión de transportes, frente a esa pulverización a la que usted habla, existe una nueva pulverización del trabajo legislativo que lo atomiza en exceso ¿no?

Senador: Así es, y que hace imposible el poder cumplir responsablemente con el trabajo en comisiones, yo creo que es una de las cosas que deberíamos de ver a la hora de hablar de la reforma del Congreso; quizá diría exactamente la más importante yo creo que es la reelección legislativa, vendría a traer ventajas muy importantes para el trabajo del Congreso, para la rendición de yugos, sobre todo para la materia en rendición de cuentas que me parece es fundamental porque no rendimos cuentas, los legisladores, y en materia de profesionalización del trabajo legislativo, no son las únicas pero también son las dos más importantes ventajas que tendría y, yo creo que esto sí ayudaría al trabajo de todo el Congreso, desgraciadamente sigue siendo un tabú en nuestro país que no se haya podido avanzar en eso, pero si pudiéramos avanzar en materia de reelección legislativa en materia de fortalecer el trabajo de las comisiones en materia de modernizar el proceso legislativo para que las iniciativas se pudieran dictaminar en un tiempo perentorio.

Fernando: ¿Cual sería, en su opinión, un tiempo razonable?, actualmente el reglamento se refiere a 5 días que evidentemente ya no obedece a la realidad del país, este reglamento data de 1934, quizá en aquel entonces por la carga de trabajo y el tipo de asuntos, era un tiempo justificado y más que suficiente, en la actualidad

evidentemente no lo es ¿Cuál podría ser una fórmula que sugiera usted?

Senador: Yo creo 3 meses, 90 días deberían de ser mucho más que suficientes para consultar a los expertos en el tema, para allegarse los legisladores de toda la información necesaria y poder entrar a la discusión con toda responsabilidad; de un proyecto de dictamen, yo creo que 3 meses se me hacen mucho más que suficiente independientemente de que sea receso ó que sea un período ordinario de sesiones, de hecho yo sigo pensando que el receso de verano en México es demasiado largo, yo creo que el invierno como quedó en mes y medio, cuando hay cambio de gobierno en un mes, y mes y medio cuando no hay cambio de gobierno, puede ser incluso poco, a lo mejor se debería de replantear todo eso ¿no? Y establecer un receso un poco más largo a lo mejor en enero y febrero, y reducirlo al mínimo indispensable, a lo mejor un receso de dos meses en verano como lo tienen algunos otros parlamentos del mundo.

Fernando: Y en su caso, dotar a la comisión permanente de facultades propiamente legislativas para algunos temas, ¿cree que sería adecuado o es conveniente reservarlos?

Senador: No me gusta la idea, porque finalmente la comisión permanente es nada más una parte del Congreso, es una parte pequeña: 37 legisladores. Yo creo que funciones legislativas no, yo creo que todas las que tiene en materia de rectificación de nombramientos me parece que son correctas, de hecho, le faltan algunas ¿no? Ahora que estábamos viendo por ejemplo el caso del nombramiento de un Consejero de la Judicatura, ese no puede ir a la permanente, ese solamente tendrá que firmar un periodo extraordinario de sesiones, seguirá hasta septiembre, en todas estas materias, en materia de política exterior, yo creo que hay muchas cosas que yo si le daría mayores atribuciones a la comisión permanente, pero no funciones legislativas, yo creo que esas deberían ser reservadas para los plenos.

Fernando: Senador, a usted le ha tocado ser legislador de oposición y actualmente es un líder del partido en el gobierno, además, bueno, como coordinador del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, en la Legislatura pasada que fue la quincuagésima novena, pues le tocó el final del sexenio del Presidente Vicente Fox, que fue pues el primer presidente de oposición de México después de muchos años del testimonial del Partido Revolucionario Institucional y en este sentido, el haber estado en ambos lados de la moneda ¿Cual cree usted que debe ser la relación de control del Congreso respecto de las tareas del Ejecutivo, del ejercicio del gobierno del Ejecutivo?.

Senador: Yo creo que en lo sustancial, la relación entre poderes debe ser de colaboración, en lo político me parece que es completamente válido que cada quién fije sus puntos de vista, o los términos de una

negociación me parece que eso tenemos que aceptarlo, que es una realidad, pero yo sí creo que como país nos ha faltado - y lo digo desde la oposición y desde el gobierno,- nos ha faltado avanzar en algo que yo he visto que sí se ha podido avanzar en otros países ¿no?, en la colaboración entre poderes yo creo que hay cosas que trascienden a los partidos políticos, que son en beneficio del país y que no deberían estar puestas sobre la mesa de discusiones ¿no?, simplemente se deberían de dar por descontados, que deberíamos de apoyar, yo creo que aquí todavía somos muy mezquinos cuando estamos en la oposición, muy celosos de que finalmente quién está en el gobierno es el que pueda sacar la ventaja política o la raja electoral como decimos aquí en México y, yo creo que esto termina finalmente perjudicando al país. Yo sí creo que la relación entre poderes debería de ser de colaboración y yo creo que esto no obsta para que cada partido político de oposición pueda defender sus puntos de vista con todo rigor y con toda pasión si es necesario, pero a mí por ejemplo, me llamó la atención que hay una cosas en España que simplemente ni se discuten ¿no?, lo mismo que si gobierna el partido popular que si gobierna el PSOE, se da por hecho que esos no son temas de discusión, en cambio van a un proceso electoral y se dan con todo, yo creo que en México no hemos podido avanzar, yo sí creo que a lo mejor nosotros también lo fuimos en la oposición y sí creo que la oposición en este momento le regatea demasiado los apoyos al gobierno y en cada una de las negociaciones de cada uno de los temas, aún convencidos de que son buenos para el país, hay mucha dificultad para hacerlos avanzar.

Fernando: En este sentido ¿cuál es su opinión respecto de las alianzas o coaliciones electorales? ¿Cómo lograr que esas coaliciones transiten al ámbito legislativo? Y también ¿Cómo lograr que una propuesta de gobierno que, aunque no resulte ganadora, obtenga un número significativo de votos, se haga también corresponsable del gobierno? ¿Cómo involucrar a las minorías que, en ocasiones -en las democracias-, son minorías muy grandes, en el ejercicio del gobierno?; porque en mi opinión también lo que sucede es que al ganar, un partido político asume toda la responsabilidad del gobierno independientemente del porcentaje de los votos emitidos, bueno, ahí esta presente también el asunto de la segunda vuelta; pero independientemente de eso ¿Cómo hacer que todos los actores políticos participen en el ejercicio del gobierno independientemente de que hayan ganado o no la Presidencia de la República?.

Senador: ¡Sí! Yo creo que ahí tenemos un problema de diseño Institucional que no hemos podido resolver, a mi me parece que las coaliciones electorales como están actualmente, están totalmente perversas, que sería bueno en la reforma del Estado replantear eso, porque partidos que tienen una representación en realidad ó que tienen una presencia muchísimo menor a la que es actualmente en su representación, pues en base a una buena negociación, con uno de los partidos grandes, se quedan con una tajada muy muy

importante de los legisladores, ojalá pudiéramos pasar ya del tema de las coaliciones, a lo mejor, al de las candidaturas comunes, se valen todas las candidaturas comunes pero cada quien se queda con sus votos, porque el partido Nueva Alianza también lo logró con el apoyo del magisterio, pero el partido Alternativa es el único que realmente ve reflejado lo que pudo conseguir en una campaña electoral con su presencia en la Cámara de Diputados, porque en el Senado ni siquiera tiene presencia, y el Partido Nueva Alianza, bueno en una situación medio particular, logró un buen número de Diputados y un Senador, pero yo sí creo que lo que tiene el Partido Verde, lo que tiene el PT, lo que tiene Convergencia no es reflejo de su presencia real como partido en el país, si no es un reflejo de lo que pudieron negociar.

Fernando: ¿De la habilidad para negociar?

Senador: Así es, y yo creo que eso no le conviene a una democracia

Fernando: Es diferente, como dijo Giovanni Sartori quien criticó lo que él mismo denomina, incluso despectivamente como “los partidos enanos” ¿no? En su opinión, ¿no contribuyen a la construcción de la democracia en ninguna nación? Incluso para el caso de México hablaba de la conveniencia de dos ó tres partidos políticos, un bi o tripartidismo, y ahí sí, pues el dos por ciento del umbral para mantener el registro parece muy bajo.

Senador: Muy bajo, yo abriría mucho el espectro para que participaran todos los que quisieran, pero subiría mucho el umbral para que se quedaran realmente los que merecen quedarse porque demostraron que tienen el apoyo de un segmento importante de la población, ahí tenemos un problema serio ¿no? Y si esto lo llevamos al ámbito de la gobernabilidad, pues pega durísimo porque finalmente estos partidos políticos no tienen compromiso con nadie, el día que quieran, aunque aparentemente dan en alianzas o en acuerdo en las Cámaras con el partido con que el participaron, en la elección en cualquier decisión importante lo dejan y se van por su lado y, mientras tanto, tienen enormes prerrogativas en el Congreso, en las dos Cámaras y también tienen enormes recursos públicos para el financiamiento de sus institutos políticos y tampoco creo yo que muchos de esos dineros se apliquen correctamente, yo veo que también ahí hay muchos excesos y muchos abusos, ahí tenemos un problema de diseño institucional que ojalá ahora en el marco de la reforma del Estado pudiéramos corregir.

Fernando: Finalmente, uno de los mecanismos para interpretar la ley es la denominada interpretación auténtica que es la intención de los legisladores; sin embargo cuando uno revisa las exposiciones de motivos, pues a veces son farragosas e incluso contradictorias, además de que no existe ningún fundamento legal para éstas, y

finalmente tuviera que tomarse en cuenta la intención de los legisladores, lo cual ameritaría recurrir a los dictámenes, pero los dictámenes, en un sistema desapuntado, pues va a ver dos dictámenes que también pueden tener argumentaciones diversas ¿cree usted que, a manera de criterio jurisprudencial, una redacción similar debería acompañarse a cada iniciativa?, Que ambas Cámaras aprobaran, al final de cada iniciativa, una breve explicación de cual fue la intención de los legisladores, que fuera la definición de dicho motivo, para acompañar a las reformas legales y que con el tiempo permanezca esa intención.

Senador: Pues sí sería bueno, yo no había pensado en una propuesta como esta, pero me gusta la idea, me parece que sería importante, porque antes era muy sencillo el “espíritu de legislador”, pues la iniciativa del Presidente de la República básicamente así se aprobaba en las dos Cámaras - a lo mejor con algunos matices en la redacción de la exposición de motivos y nada más-. Yo creo que ahí valdría eso de lo espíritu de legislador. Por ahora, yo creo que las cosas han cambiado muchísimo; aparte, el trabajo no es lo suficientemente profesional, yo he sido muy crítico de algunos de los dictámenes que algunas veces se están aprobando y digo ¿cómo es posible que vengan semejantes barbaridades?

Fernando: ¿Sabe qué me llama mucho la atención de los dictámenes? Que no se documentan. Yo nunca he visto un dictamen en el que se diga: “éste es así y para tal efecto se acompañan como anexo, tal estudio o tal opinión”, como se hace con otra clase de instrumentos. Sino que se parte de una idea de veracidad y de perfección de la manifestación por el solo hecho de venir del legislativo. Yo siento que ha faltado en el Congreso Mexicano esa actitud de mayor humildad respecto a fundamentar los dichos, las opiniones, y que eso podría ayudar incluso para destrabar algunos temas. Por ejemplo, que un asunto sea de uno u otro modo no porque lo diga un parlamentario u otro, sino porque así lo dice determinada institución, determinado especialista y que se documente la manera en la que lo señala ¿no?.

Senador: Yo siento que esto vendría a ayudar muchísimo, yo recuerdo como antes en épocas anteriores cuando la Constitución sufría menos cambios de los que ahora sufre cada año, pues uno iba mucho a las constituciones comentadas por los grandes maestros de antaño, pero ahora con los cambios que hay de verdad es que las Constituciones comentadas pasaron a la historia ¿cuántos artículos constitucionales nos quedan sin modificar?, yo creo que son ya muy pocos, y luego algunos que se modifican en un año, al año siguiente se están volviendo a modificar o adicionar; yo creo que sí sería muy importante tener otro tipo de elementos a la hora de interpretar las normas.

Fernando: En la Constitución, en el artículo 72, se establece que para la reforma, derogación, modificación e interpretación de las leyes, se seguirá el mismo procedimiento para su creación. El único antecedente reciente del ejercicio de esta facultad interpretativa del Congreso es el decreto que presentó el Senador Antonio Sotelo del PRD en noviembre del año 2006, para interpretar la Ley sobre el Impuesto Sobre la Renta. ¿Qué quiso decir?, sin tocar el texto, simplemente establecer el criterio de interpretación, esa función de interpretación del Congreso. La verdad es que no se ha desarrollado en nuestro país, y curiosamente puede ser también delicado porque pensando hipotéticamente en un país dividido en izquierda y derecha, si de un Congreso a otro gana alguna de estas corrientes o prevalece sobre la otra, pues va a depender mucho en qué momento se haga la interpretación para ver qué sentido se le quiere dar a una norma ¿no?, pero finalmente es una parte importante que no se ha desarrollado y que hay quién opina que quizá nos ha faltado eso, dejar de reformar tanto las leyes y que el legislativo comenzara a darles un sentido a las existentes ¿cuál es su opinión al respecto?.

Senador: Yo estaría totalmente de acuerdo con que pudiéramos clarificar, digamos la parte final del proceso legislativo, la interpretación de las normas, yo veo que sí implica reformar o establecer con toda claridad, en el 72 constitucional, el cómo valdría la pena hacerlo.

Fernando: quizás haciendo un procedimiento más ágil para su interpretación, no colgarlo al de la creación de la norma que es siempre complicado y de facultades sucesivas...

Senador: Y que no dejen ninguna duda, o sea, finalmente en esto ¿quién va a tener la última palabra? ó ¿cómo se va a establecer la última palabra? ó ¿qué quiso decir o que hizo el legislador?, me gusta esa idea, ojala pudiéramos avanzar por ahí

Fernando: ¿Cuál es su pronóstico para el legislativo mexicano a mediano o a largo plazo? Senador, todo esto que estamos viviendo es parte de la evolución normal del sistema político mexicano, estamos construyendo un legislativo más profesional y más serio, estamos muy confundidos, ¿cuál es su pronóstico en cuanto a dónde estamos y hacia donde vamos?

Senador: Bueno, acabamos de integrar un grupo de trabajo que afortunadamente no está en medios, que a mí me tiene muy contento, este es un grupo de trabajo que encabeza el presidente de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Arturo Núñez, pero que cada grupo parlamentario llevó a ese grupo a alguien con experiencia legislativa y en procesos parlamentarios en prácticas parlamentarias; entonces el PRD propuso a Pablo Gómez, por el PRI está Pancho Arroyo, por el PAN estoy yo, por el Verde está Arturo Escobar, por el PT está el Coordinador Alejandro y por

Convergencia está Dante Delgado y nos estamos reuniendo cada semana, pero tenemos un subgrupo de trabajo con gente de nuestro staff que se está reuniendo martes, miércoles y jueves, todas las mañanas y hemos decidido entrar a revisar todo, o sea, comenzando por la Constitución, viendo lo que hay, lo que se está presentando en iniciativas, las minutas pendientes y demás, después entrar a la Ley Orgánica y por último, entrar al reglamento, con líder laboral, el reglamento del Senado de la República, entiendo que en pláticas con el Diputado Chaurán, están haciendo allá lo mismo, o sea, están con la idea de terminar con su propio reglamento y faltaría definir algunas cosas, por ejemplo si va a haber un reglamento bicameral para sesiones del Congreso general y para la Comisión Permanente ó llevamos a la Ley Orgánica a un capítulo especial que establezca con toda puntualidad qué es lo que se hace cuando las dos Cámaras están juntas, no tenemos todavía ese tipo de definiciones, pero yo estoy contento con este grupo de trabajo porque yo creo que se puede avanzar, yo veo que hay conciencia de que no debería ser que estemos trabajando con un reglamento del siglo XIX, porque la reforma del 36...

Fernando: ...34

Senador: Eso del traje negro y dos o tres cosas, pero el reglamento.

Fernando: Es el mecanismo

Senador: Sí, no hay ninguna duda, es exactamente el mismo, entonces me parece que es absurdo que en estos tiempos estemos funcionando con ese reglamento y que en base a un montón de acuerdos parlamentarios que se hacen al tenor de las necesidades del momento, cuestión que no es conveniente para el Congreso, nos hemos puesto como fecha límite todo este receso para ver qué tanto podemos avanzar de aquí a agosto y qué podemos decirles a los coordinadores, qué debemos hacer, yo creo que hay posibilidad de encontrar algunos acuerdos importantes en todas las materias; en materia constitucional, legal y reglamentara y que esto pudiera sentar las bases para que, a lo mejor en el próximo periodo ordinario de sesiones, pudiéramos comenzar el proceso que implicaría arrancar con las reformas constitucionales que se convengan, después entrar a un proceso de ley orgánica y después que cada Cámara pueda entrar a su propio proceso o aprobar su propio reglamento con la idea de que pudiera ser abrogado al mismo tiempo el reglamento actual en las dos Cámaras.

Fernando: A mí en lo personal, me tranquiliza mucho escucharlo Senador, porque creo que han sido ya algunas Legislaturas en la que el acomodo político ha dictado que se pudieran llegar a esta clase de coincidencias y qué bueno que ahora se está viendo en ese sentido, porque, perdón que lo diga de una manera muy simplista, pero no se había visto que, "en la casa del herrero, cuchillo de palo", porque los

legisladores tienen normas que regulan en el trabajo parlamentario, pues anacrónicas y me parece que es muy importante ahora pasar a este nuevo estado del desarrollo del parlamentarismo mexicano con un auto examen y llegando a reformas internas que permitan establecer una nueva relación entre los actores legislativos y avanzar en el desarrollo del proceso legislativo mexicano

Senador: Sí, yo tengo confianza de que podamos avanzar, este esquema de un sólo legislador por grupo parlamentario nos funcionó bien en algunos otros temas; la reforma constitucional, ésta que nos tocó realmente negociarla a Pedro Joaquín, Pablo Gómez y a mí, o el tema del conflicto de interés que traían Humberto Aguilar, Castro Trenti y creo que Tomás Torres, yo creo que este esquema funciona en la medida que citan quienes estemos en los grupos, estando en los grupos y tengan el apoyo del Coordinador y del propio grupo, yo creo que se pueden llegar a acuerdos importantes, ahora, lo que sí creo es que algo va a salir, ojalá salga algo bueno, porque eso es lo que a todo nos interesa, pero yo sí creo que algo va a salir de aquí, yo creo que es un paso importante, a mí me gusta la idea que no esté ahorita este asunto en medios, estamos trabajando muy bien y no hemos llegado a medios de comunicación, ojalá podamos avanzar y obviamente allegarnos de apoyo de gente con experiencia en el medio, en los temas. El problema no es nada más del Congreso mexicano, yo acabo de estar hace poco en España y es el tema allá, no sé si te has dado cuenta, pero es el tema, no te digo desde la época de Suárez, entrar a la reforma de sus leyes internas en el Congreso y estar replanteando esas cosas, qué hacer con el Senado, que es muy diferente el Senado de allá al mexicano y qué hacer con la normatividad interna del Congreso y del parlamento, se traen un problema ahí y están ahorita en un esquema de revisar todo, absolutamente todo, entonces yo creo que nosotros estamos a tiempo; va iniciando la Legislatura, si pudiéramos sacarlo como acuerdo para el próximo período ordinario de sesiones, sacar aunque fuera la parte constitucional, yo creo que habríamos dado un paso importante.

Fernando: Muy importante claro, porque además, toda modernización del Legislativo Federal va a acabar permeando a las entidades federativas, entonces todo cambio que se hace a nivel federal, me parece que también es una semilla que con el tiempo llega a los legislativos locales que también hace falta atender y, que no obstante que sean unicamerales, que también modernicen y refresquen la manera en que legislan y elaboran las leyes.

Senador: Así es.

Fernando: Senador aprecio muchísimo su tiempo, que haya tenido la confianza de darme u opinión de estos temas, hago votos de verdad porque avancen muy rápido en este esfuerzo.

Senador: Te agradezco Fernando y te felicito por este trabajo que estás haciendo y también solo quisiera agregar algo importante, que es el tema del formato del informe. Para mí es increíble esto, lo he comentado con todo el mundo hasta con el propio presidente, con el anterior y con este; que el Congreso se haya puesto un candado de esa magnitud en el tema séptimo de la Ley Orgánica, porque cuando aprobaron esa ley; eso que impide al presidente de la República asistir a escuchar el posicionamiento de los grupos parlamentarios porque si va, viola la ley. Fox quiso ir algunas veces, y no pudo ir porque es violatoria a la ley, yo creo que ahora debemos reformar ese tema y a mí me gusta la idea de que habláramos sobre un esquema un poco más parlamentario. Yo se que Ruth Zavaleta iba a presentar una iniciativa, no sé si en efecto ya la presentó, que a mí en lo personal me gusta, pero lo que siento, es que no va al informe, lo manda por escrito, pero en una sesión pactada posteriormente comparece a las dos, a mí ese es el esquema que me gusta, esa sí sería una sesión republicana, o sea, el presidente, el primero de septiembre o la fecha que se acuerde, cumplo; porque aparte, creo la fecha es malísima, cumplo con mi obligación de enviar el informe y en la medida en que se pacte en una sesión de Congreso general con un formato pactado yo acepto.

Fernando: ¿Por qué hacen este estudio?

Senador: Porque no va ni con el año calendario, ni con el año electoral, o sea a mí me parece que no es correcto, o sea, por ejemplo, en septiembre, octubre y noviembre del año que termina el sexenio, nadie informa y aparte, yo sería de la idea de llevarla a un año calendario definitivamente, por ejemplo, en febrero.

Fernando: ¿Como las declaraciones fiscales?

Senador: Claro

Fernando: Así en marzo o abril vemos lo que pasó el año anterior.

Senador: Y que casi paralelo con la Cuenta Pública y que pudieras entrar a un esquema donde la Cuenta Pública se pudiera dictaminar de manera mucho más expedita, porque de nada nos sirvió crear el poder fiscalizador, un brazo técnico de la Cámara de Diputados, que se encargara de todo esto y que lo hace de manera tan lenta que no nos sirve.

Fernando: Y así como lo es en un momento de equidad, todo avanza tan rápido.

Senador: Así es.

Fernando: Pues qué interesantes todas estas propuestas Senador, yo insisto, ojalá logremos ir consumando poco a poco todos estos

cambios, porque al final, van a ser la base que nos va a permitir crecer en todo lo demás. Y de igual manera, yo siento que hay un mayor compromiso de los legisladores, actualmente, incluso que quienes, como es su caso, ya lo fueron con anterioridad, fue un mayor compromiso independientemente de las divisas con la función legislativa, que me parece que antes no existía, era cien por ciento cuestión de partido y si hay esa dualidad de tener responsabilidad partidaria, pero también tengo un compromiso con la población, con mis electores como representante nacional, y me parece que ese cambio filosófico termina siendo sumamente importante para el ejercicio parlamentario.

Senador: Así es, estoy totalmente de acuerdo.

Fernando: Pues muchas gracias Senador.

Senador: Que bueno que te preocupes por estos temas.

ENTREVISTA AL DIPUTADO CÉSAR CAMACHO QUIROZ

Fernando: Nos encontramos con el Diputado César Camacho Quiroz del Partido Revolucionario Institucional, quien es actualmente Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados. El Diputado Camacho Quiroz tiene una sólida experiencia parlamentaria, ha sido Senador del República en la quincuagésima octava y quincuagésima novena legislatura del Congreso, su trayectoria abarca el litigio, la actividad académica, así como la administración pública al haber fungido como Gobernador Constitucional del Estado de México, sin duda la entidad más compleja, más difícil de gobernar de nuestro país. El Diputado César Camacho se ha caracterizado en los últimos años por ser uno de los principales promotores de diversas reformas a la forma de trabajo del Congreso de la Unión, y por esa razón le apreciamos mucho que nos regale esta oportunidad de platicar con él. Muchas gracias Diputado,

y en principio, diremos que a usted le ha tocado vivir, como uno de los factores relevantes en la transformación del Legislativo mexicano en estos últimos años, fenómeno al que algunos se refieren como la “emancipación del Congreso” del control fáctico del Ejecutivo Federal. En su opinión, ¿cómo se ha desarrollado este cambio, estas modificaciones que finalmente lo han dotado de autonomía y han hecho del Congreso mexicano un espacio sumamente plural?.

Diputado: Bueno, el Poder Legislativo no es una ínsula política, el Poder Legislativo es un engrane importante del sistema político y jurídico mexicano, y, por lo tanto, ha seguido de alguna manera la suerte y la evolución que el sistema político mexicano ha vivido, de manera que a partir de 1997 en que la composición política empieza a modificarse, las mayorías absolutas y abrumadoras por parte de un partido hegemónico dejan de serlo, el poder Legislativo reivindica el papel que la doctrina y el constitucionalismo no sólo mexicanos sino mundiales le asignan, de suerte que empieza a haber no sólo discusiones más intensas y acaloradas sino votaciones más difíciles, asuntos controvertidos que entrañan negociación política para su aprobación, y me refiero a esto porque en otro tiempo, en los últimos 20 - 30 años, también había debate pero el debate era literalmente terminado cuando el partido mayoritario lo determinaba y, a veces, no obstante que los argumentos razonables parecían ir en un rumbo, la votación podría, con una argumentación mucho más breve, a veces lacónica, desembocar en otro sentido, de modo que siendo el Poder Legislativo un reflejo de la composición social y de la filiación partidaria o de la vinculación, de la identificación del electorado con los partidos, empieza, decía, a transformarse; a partir de ese año es cuando deja de haber mayoría absoluta por parte del PRI y a partir de entonces no hay mayorías más que relativas, eso ha representado, si se quiere ver positivamente, una oportunidad para hacer mucha política y para dedicar mucho más tiempo a la revisión juiciosa de los proyectos y algo más, para no esperar a que sea el poder Legislativo quién impulse el estudio de las iniciativas, sino hacer que del seno del propio Congreso de ambas Cámaras e incluso de las legislaturas locales pueden surgir iniciativas útiles e importantes para el país, yo concluiría, primero porque son tiempos que están definidos por la población, eso es la composición plural producto de una decisión colectiva y, en seguida, por la convicción democrática de quienes creemos en estos principios, de que si ese es el mandato ciudadano hay que atenerse a él y aprender a trabajar en nuevas condiciones de competencia electoral que después se reflejan en competencia legislativa en buena lid, pero al final en la necesidad de acreditar capacidad para plantear, capacidad para persuadir, capacidad para acordar.

Fernando: Claro, una función esencial del Congreso de la Unión de nuestro país y, en opinión de un servidor, de cualquier Legislativo, es la de fungir como la de una arena política por excelencia y, el caso de las Cámaras del Congreso mexicano no es la excepción; por otro

lado, la otra función también esencial es la propiamente legislativa, consistente ésta en actualizar y modernizar el orden jurídico del país para que se convierta éste en una herramienta o instrumento para el desarrollo, pues el Derecho es cada día más complejo. Diputado, tal como lo hemos ya comentado, el Derecho debe ser cada día más especializado; para algunos analistas, en México, la labor propiamente legislativa se ha visto obstaculizada o no cuenta con las herramientas necesarias para ser lo suficientemente ágil. ¿Qué opina usted de esta afirmación y, en su caso, qué le podemos hacer al procedimiento Legislativo, entendido como el órgano de creación, modificación o derogación de las leyes para hacerlo más operativo en nuestro país?

Diputado: Primero, ningún poder Legislativo solamente legisla, de tal suerte que siempre es la arena, en sentido figurado, de las ideas políticas y es la caja de resonancia de la vida política cotidiana de un país, de suerte que nadie debe llamarse sorprendido cuando el poder Legislativo destina una parte de su tiempo a discutir los asuntos del país que no es estrictamente el quehacer Legislativo. Ahora bien, por lo que hace a la función legislativa propiamente dicha, creo que se pueden mejorar los mecanismos, los procedimientos, las reglas jurídicas, pero lo que algunos han considerado cierta improductividad del poder Legislativo, no es necesariamente producto de un deficiente entramado jurídico, yo creo también que ha sido producto de un reacomodo de fuerzas políticas que se lleva a cabo en el Congreso, de modo que cuando ha habido consensos, resulta que son ágiles los procedimientos, en consecuencia, sí hay necesidad y quizá nos podemos referir a ellos después de modificar algunos mecanismos instrumentales, algunas reglas de discusión y aprobación de dictámenes, pero fundamentalmente creo que parte de la dificultad para legislar ha sido producto o resultado de un estado de cosas en lo político, de una nueva serie de relaciones entre estados políticos que están obligando a todos a aprender, porque el partido hegemónico no lo es más y el partido que fue o un partido que nació desde la oposición con ese espíritu de oponerse al gobierno y a su partido, tampoco ha logrado asumir a cabalidad el nuevo papel que la sociedad le ha dado; pero bueno, en esta Legislatura, Sexagésima Legislatura, creo que hay visos de mayor productividad y posibilidades de acuerdo Legislativo.

Fernando: Claro, un tema que también ha sido muy cuestionado en los foros académicos es que durante muchos años, no hubo necesidad de modificar o reformar el marco normativo del Congreso por razones eminentemente políticas, de control político del Ejecutivo. Cuando se recupera la autonomía del Congreso, lo que ha ocurrido en estos últimos años, es que en lugar de modificarse el marco normativo que regula al Legislativo en México, se ha operado a través de los acuerdos parlamentarios, es muy interesante revisar en las últimas legislaturas y ésta, la Sexagésima, no es la excepción, los

acuerdos, sobre todo, al inicio de las legislaturas que se dan para regular la manera en que se van a discutir los temas, la manera en la que se va a votar y otros asuntos que finalmente pudieran contemplarse en la ley y se contemplan de hecho en la ley de una manera distinta, muy ambigua o muy poco desarrollada, y el acuerdo parlamentario sustituye esa normatividad, ¿Cree usted que debe seguir siendo este mecanismo el adecuado para dotar a cada legislatura de cierta libertad? ¿O se ha abusado del acuerdo parlamentario y se ha generado cierta incertidumbre jurídica respecto al trabajo parlamentario?

Diputado: Bueno, los acuerdos parlamentarios son producto de una necesidad, es decir, es una forma práctica de resolver una laguna o una confusa redacción, recordemos que el reglamento que es anacrónico aún establece las sesiones secretas o el hecho de que los legisladores tendrán que vestirse de negro en ciertas ceremonias o ciertos actos formales, de modo que en mi opinión, los acuerdos parlamentarios no tienen la suficiente fuerza jurídica o no dan la seguridad jurídica, que sería un elemental principio para quienes trabajamos en el servicio público, el principio de seguridad jurídica da certeza, da claridad a las relaciones y le da solidez a las reglas, por lo tanto, es evidente la necesidad de que el acuerdo Legislativo que es integrísimamente bueno, que logre consenso, se eleve a la categoría de ley o, cuando menos, de reglamento para que no haya necesidad de estar cada vez que inicie una legislatura, teniendo que generar nuevos acuerdos parlamentarios.

Fernando: Diputado, en este momento se habla mucho también de continuar con las facultades sucesivas, respecto exclusivamente a la reforma legal, hay quién sostiene que para la reforma constitucional, atendiendo a la naturaleza de representantes de la nación de los diputados y representantes de la federación de los Senadores, es conveniente mantener las facultades sucesivas, la doble revisión, pero respecto a la reforma legal se ha visto que, de repente se entrampan por llamarlo de alguna manera los procedimientos cuando transitan de un Cámara a la otra, no se aprecia una gran coordinación entre ambos cuerpos Legislativos a veces incluso dentro de las propias fracciones parlamentarias y bueno eso para algunos se ha visto como un obstáculo para permitir una rápida modificación de las leyes. ¿Qué opinión tiene usted al respecto?

Diputado: Yo creo en el sistema bicameral, aunque lo que necesitamos es desterrar los vicios o quitar de en medio los obstáculos, yo creo que el hecho de que una Cámara haga a veces de revisora de la otra, o de revisora en una especie de nueva instancia, de sus propias decisiones cuando un dictamen es devuelto a la Cámara de origen con enmiendas, creo que, política y jurídicamente, es bueno para la salud de la República, lo que tenemos que hacer es volver más sencillos los trámites, hacer por ejemplo, que los plazos sean más breves y obligar a que las Cámaras

se pronuncien en determinado sentido, en el sentido que su libre decisión lo resuelva pero que no se dejen los asuntos para las calendas griegas, aquí hay una manera de evitar un choque o una confrontación política, simplemente mandar a la congeladora las minutas.

Fernando: Claro

Diputado: Me refiero a los documentos que ya pasaron por el cedazo de una de las Cámaras, entonces eso creo que se tiene que arreglar, incluso generando un régimen de responsabilidades para los legisladores que no resuelvan los asuntos que tienen bajo su custodia. Como una precisión de orden jurídico académico que me parece importante anotar, la idea de que la Cámara de Diputados represente a la población, a la nación y las entidades federativas, perdón y al Senado de entidades federativas, creo que es una posición superada, a partir de que los Senadores son electos de manera directa y no por las legislaturas locales queda como una especie de resabio jurídico constitucional la idea de que representan a las entidades, mi opinión es que no es así, no obstante que ahí, sí hay o había hasta hace poco, paridad pero diremos que hasta antes de la lista nacional los primeros 96, representan estrictamente a los Estados en forma paritaria pero creo yo que en el momento en que la elección es directa deja o se acaba con esa rotunda afirmación de que representan a las entidades, representan por igual a los ciudadanos y creo que lo que se tiene que recuperar es el espíritu original del Senado.

Fernando: ¿Usted creería conveniente por ejemplo crear ciertos asuntos en los que la conferencia de comisiones sea obligatoria?

Diputado: Por supuesto, pero mucho más que la conferencia sea obligatoria y, que aún cuando la conferencia no es obligatoria si no es producto de un acuerdo parlamentario o de un acuerdo intercameral se determine cómo funciona la conferencia, a mí me ha tocado ser testigo de la determinación jurídica y política de que una iniciativa o un asunto se va a trabajar en conferencia y los mecanismos, incluso los mecanismos jurídicos, ya no digamos lo difícil que hacen después los acuerdos políticos, lo difícil que hacen la concreción de ese acuerdo.

Fernando: Pero... ¿la mera reunión, el mero encuentro?

Diputado: Pero la mera reunión, el mero encuentro y la mecánica, es decir los mecanismos para funcionar la conferencia además de la nebulosidad jurídica a este respecto, en la práctica nunca han funcionado, entonces creo que hay que hacer dos cosas, primero dar, darnos a nosotros mismos una herramienta jurídica prolija, suficiente, amplia para explicar cómo funciona la conferencia y después que haya la convicción política, la persuasión de que eso es útil, es

práctico y que allana diferencias de cualquier naturaleza si hay voluntad para hacerlo.

Fernando: Hace poco, en la Comisión de Hacienda del Senado de la República, se vivió una situación curiosa relacionada con la ratificación o designación de unos nombramientos; aparecieron dos dictámenes en la Comisión y al final, hubo un duelo de dictámenes y se desató lo que en los medios se denominó como la guerra de las firmas, el que juntara las firmas necesarias más rápido, era el dictamen que iba a prevalecer, y de cualquier modo, esto no es ilegal porque en ninguna parte de la normatividad que regula el trabajo parlamentario se establece de quién es obligación elaborar el dictamen parlamentario.

Diputado: Hoy no, hoy no se establece, pero eso no justifica el hecho de que como se suele actuar sea correcto, es decir, digamos que es jurídicamente irreprochable porque no hay ninguna norma que lo sancione, pero no es lo que el sentido común y la razón dictan, entonces lo que creo es que también cuando hay comisiones unidas de dictamen, cuando hay codictaminadoras se tiene que establecer con claridad meridiana que el dictamen tendrá que ser producto del trabajo conjunto de ambas comisiones así como guardar las proporciones, ya dijimos que nos faltan herramientas jurídicas para trabajar en conferencia, o sea dos Cámaras o dos comisiones de dos Cámaras aunque sean comisiones afines u homónimas, lo mínimo que puede pasar es que dos comisiones o más, de una misma Cámara, deban trabajar en conjunto. Hoy lo que ocurre en la práctica, lo que bien dices, es que alguien o la comisión que se apure a formular un proyecto de dictamen y sea capaz de tener las firmas, es la que tiene la capacidad real, material de llevarlo al pleno, (...) también insistir en que los dictámenes morosos por firmas, pues bueno también jurídicamente pueden ser inobjetables, pero no cumplen con el espíritu de la ley o sea no se discute, y el que tenga mayor capacidad de moverse entre los pasillos de las curules o los escaños es el que eventualmente tiene la posibilidad de concretar un dictamen.

Fernando: El que prevalece.

Diputado: Me parece que eso no es lo correcto

Fernando: Usted que preside una comisión importante como lo es la de justicia, que además tiene una carga de trabajo muy grande, ¿Qué opina usted Diputado de un sistema de turno en las comisiones?, en los medios, hay veces en las que resulta fácil comparar o confrontar el desempeño de comisiones legislativas cuando el universo de asuntos que dejan a una y a otra es diametralmente opuesto.

Diputado: Pero no sólo el universo, sino la complejidad.

Fernando: Exactamente, a parte es un tema muy delicado.

Diputado: El caso es ese, pero lo otro es la complejidad,

Fernando: Hay quién dice: hay 30 integrantes de la comisión, que se aplique un turno como en los tribunales federales ¿no?, a ti te toca este asunto, tú elabora tu dictamen; ahí ya tienes uno obligado a elaborar el dictamen, al momento se discute en el pleno de la comisión podrá la mayoría a estar o no estar de acuerdo en el sentido y podrá cualquier otro legislador...

Diputado: Poner un ponente.

Fernando: Un ponente y podrá cualquier otro legislador presentar un voto particular, un dictamen distinto, pero así se involucrarían todos los legisladores, el problema es que también son temas especializados, vaya, hay muchas cosas alrededor de todo esto.

Diputado: Yo creo que la idea no es descabellada, pero me parece difícil e impráctica, ciertamente se demanda pericia técnica y conocimientos sobre el manejo de la normatividad, por ejemplo, que no todos tienen el mismo nivel de información, de pronto, se me ocurren varias cosas, primero la integración de subcomisiones al interior de la comisión; es decir el universo de cada comisión perfectamente se puede subdividir porque hay diferencias de matiz o diferencias porque hay subtemas dentro de los grandes temas, en consecuencia, si habláramos de la justicia, bien se puede hablar de la justicia constitucional y revisar el juicio de amparo, incluso una constitución.

Fernando: A usted le pasó al principio de esta legislatura, al separar derechos humanos de justicia, que finalmente ya hoy son ramas distintas.

Diputado: Esa es una que se pudo haber hecho, pero ahora mismo puede haber vertientes de justicia penal, de justicia civil y de justicia administrativa vinculada con lo fiscal, lo de justicia agraria o laboral, es decir; se pueden hacer subcomisiones por otro lado lo que creo que se tiene que hacer es fortalecer el staff, el equipo técnico de las comisiones que no necesariamente son empleados de la presidencia, sino debe ser gente al servicio de la comisión completamente; todas las comisiones tenemos muy poca gente con ese perfil, o sea, la Cámara tiene un enorme número de servidores públicos, pero no con el perfil especializado para elaborar dictámenes, son la minoría, son escasamente 40 o 45, cuando son varios miles los servidores públicos permanentes de la Cámara de Diputados por lo menos; entonces, creo que más bien se tendría que fortalecer el staff del área técnica, la asesoría técnica para que puedan elaborarse los proyectos de dictamen para que a tiempo se puedan distribuir entre los

integrantes de la comisión y pasarlos a la discusión y eventual dictaminación.

Fernando: Estando con el presidente de la Comisión de Justicia, no puedo evitar la tentación Diputado, de preguntarle ¿actualmente, en su opinión, sigue resultando viable hablar del juicio político, de las responsabilidades políticas en nuestro país? El procedimiento para la declaración o declaratoria de procedencia y una causa penal respecto de determinados servidores públicos, ¿sigue actualmente teniendo la necesidad de contemplar esa clase de figuras? o ¿pudiéramos pensar en nuevos procedimientos y un proceso nuevo de juicio político? ¿Cuál es su opinión al respecto?

Diputado: Yo creo que sí hay necesidad de tener un nuevo juicio político, un nuevo recurso, un nuevo proceso mejor dicho, lo que me parece es que lo debe mantener el poder Legislativo como esa expresión excepcional, esto que algunos han llamado los temperamentos, que no obedecen a la naturaleza original del poder, es decir, no es función legislativa; sin embargo, el poder Legislativo eventualmente, excepcionalmente puede llevar a cabo este tipo de funciones como expresión de moderación política, de freno y contrapeso para echar mano de la doctrina clásica y por consecuencia las afirmaciones o las premisas serían si debe mantenerse diferentemente concebido, hoy es tan tortuoso y complicado que parece hecho para nunca echar mano de él y cuando se echa mano de él parece que también trae detrás una carga política tal, que la Cámara ya sólo parece ser una oficialía de partes o una oficina de trámite, no el espacio donde de veras se analice a profundidad la conducta del servidor público de alto rango o de los que enumera la constitución que se ha sometido a juicio político, entonces, sí juicio político, proceso diferente, intervención de la Cámara de diputados.

Fernando: Muy bien, para concluir Diputado, -y de verdad, gracias por su tiempo,- quisiera abordar el tema del derecho de veto del Presidente de la República. Históricamente, el derecho de veto se contempla en la legislación mexicana precisamente cuando operamos con un sistema unicameral, como un antídoto contra cualquier exceso que pudiera ocurrir en el parlamento mexicano; después, regresamos al sistema de dos Cámaras y mantenemos todavía el derecho de veto presidencial. Hoy, hay una corriente que se manifiesta en el sentido de ampliarlo para que pueda ser formalmente, aunque la ley así lo contempla, pero materialmente no aplica de esta manera para que pueda ser parcial; hay quienes nos inclinamos exactamente por lo contrario, que el derecho de veto del Presidente desaparezca de una sociedad plural y democrática, por lo que se establece en la representación nacional, no tiene que ser forzosamente sujeto al veto presidencial tal y como ocurre con la reforma constitucional que no es susceptible de veto ¿Cuál es su opinión al respecto?.

Diputado: Yo creo que sí debe mantenerse el veto, justamente como esa expresión, ahora ese temperamento, esa excepción del Presidente.

Fernando: ¿Del otro lado?

Diputado: Del otro lado, lo que creo es que también se tiene que simplificar, que puede ser parcial ciertamente y que eventualmente se puede limitar a ciertos casos, a ciertos asuntos con el cumplimiento de requisitos, endureciendo los requisitos para que el Presidente, pueda ejercer el derecho de veto, pero yo creo que es una defensa jurídica y política del Presidente y la propia Constitución el remedio, es cierto que somos una sociedad plural y que el Congreso es un reflejo de la composición plural de la sociedad, pero así como se exige determinado número de votos en el pleno de la Corte para determinar si una acción de inconstitucionalidad es procedente por la envergadura de la decisión, yo creo que es correcto también demandar que hay una mayoría calificada que revierta los efectos del veto, entonces lo que creo es, sí al veto, restringido, simplificado.

Fernando: Y con tiempo.

Diputado: Y con tiempos precisos.

Fernando: Yo creo que el veto de bolsillo también es incomodo ¿no?, dos tres meses para publicar.

Diputado: El veto de bolsillo se llama así justamente porque es una expresión coloquial, no existe, en consecuencia en eso hay un franco abuso por parte del Presidente ahí lo que tiene que hacerse, es especificar de manera clara y rotunda cual es la responsabilidad del Presidente en materia de promulgación, publicación, el acto formal, el acto material y fincar responsabilidades al presidente si no publica.

Fernando: Sí, actualmente el plazo natural para la publicación de un decreto en que no se vea tajada la expresión, es de dos a tres meses, hasta parece excesivo.

Diputado: No, y es absurdo y es injustificable, es injustificable.

Fernando: Claro, fíjese qué curioso, a las comisiones, aunque es una norma de imposible cumplimiento, ya en la opinión de su servidor pues se le dan cinco días para dictaminarse y al Ejecutivo no se le establece ningún plazo para publicar ¿no?

Diputado: Así es, ahí hay un comentario de otra cuestión de carácter parlamentario que no preguntaste, pero me parece importante decir. La ley es clara respecto de los plazos que tienen las comisiones para dictaminar, pero es algo que también se ha convertido en letra muerta

y es algo que genera rezago Legislativo, genera improductividad y a veces es un mecanismo de evasión jurídica, política, legislativa.

Fernando: Lo de no cumplimiento, lo que pasa que es una norma imperfecta, primero no se establece quién es el obligado a elaborar el dictamen y luego no hay sanción en caso de que no se elabore.

Diputado: Por eso, porque al diagnosticarlo tu mismo, das pauta para encontrar la solución, hay que determinar quién es el responsable para elaborar el dictamen, hay que determinar qué responsabilidades tienen; por ejemplo, hay una figura que está teniendo creciente importancia en los hechos, pero que en la ley no tiene ningún reconocimiento, me estoy refiriendo a las famosas mesas directivas, la ley da responsabilidades y al nombramiento del Presidente y a los integrantes de manera genérica, porque el Presidente sí tiene responsabilidades adicionales, entonces como una especie de órgano intermedio, si se vale la expresión, si el Presidente, posición unipersonal, el pleno de la comisión que son treinta y siete u ocho, que es la mesa directiva que pueden perfectamente decidir algunas cosas, no la dictaminación misma, pero que sí pueden tener responsabilidades, por ejemplo, sobre este tema concreto, sobre la necesaria dictaminación, en el sentido que sea, pero dictaminación finalmente de los asuntos turnados o radicados en las comisiones.

Fernando: La negativa ficta Diputado, dos meses ya transcurridos, se entiende rechazado el proyecto.

Diputado: Bueno, diríamos que si eventualmente la necesidad nos obliga a adoptar la figura ficta, es preferible negativa que afirmativa

Fernando: Claro, es muy delicado, sería una incertidumbre muy grande.

Diputado: La negativa ficta es delicadísima, la negativa ficta, puede constituirse en una amenaza de facto, es decir, si no hay dictaminación se entiende rechazado, entonces si a alguien le interesa que su asunto no se rechace sin dictaminarse o, mejor dicho, sin siquiera discutirse, tendrá que darse a la tarea de impulsar la discusión, más aún, habida cuenta que cualquier diputado puede participar de los debates de cualquier comisión aunque no forme parte de ella, lo digo a propósito del interés que tienen o tenemos muchos de iniciar la discusión de una ley, un proyecto y después suponer que la comisión a la que se turnó, entonces de manera automática va actuar, lo cual no ocurre, y si llega a ocurrir es solo excepcionalmente.

Fernando: Usted que fue litigante Diputado, esto es como en los juicios si no se impulsan

Diputado: Si no se impulsan, no se mueven, entonces creo que, en fin lo que se necesita es brindar el proceso Legislativo con una legislación más moderna y que sea eficaz y lo que resulta paradójico y con esto termino, es que de acuerdo al refranero popular “en la casa del herrero azadón de palo”, es decir, donde se hacen las leyes donde diríamos leyes para otros, a veces no somos capaces de hacer leyes para nosotros, para el pronto desahogo de los asuntos de nuestra competencia.

Fernando: Y además no es privativo de México, yo he leído recientemente que la crítica que nos hacemos nosotros y que usted hace hoy, esa autocrítica que hace como legislador federal, la hacen también legisladores españoles, hablamos mucho del Pacto de la Moncloa, pero no hablamos de que en España, no obstante esos avances, nunca han logrado modernizar el marco normativo del Congreso porque curiosamente, parece ser el espacio mas difícil para legislar, el del propio parlamento.

Diputado: Pues ahí tenemos un reto.

Fernando: Bien, pues Diputado le agradezco muchísimo su tiempo.

Diputado: Gracias a ti.

ENTREVISTA AL SENADOR PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ

Fernando: Nos encontramos con el Senador Pablo Gómez Álvarez, uno de los actores relevantes en el proceso de transformación que ha sufrido no sólo el Congreso mexicano sino también el sistema político mexicano. Estaba leyendo su perfil Senador; son ya cuarenta y cuatro años de lucha política desde el año de 1963 cuando ingresa al Partido Comunista de México, quince años en los recintos parlamentarios, periodo de tiempo sumamente significativo considerando que, en nuestro país, a la fecha, no existe la reelección inmediata de legisladores. Además es usted reconocido como uno de los mejores tribunos que hay en México, por sus amigos, pero sobre todo, por sus oponentes políticos. Le aprecio mucho el tiempo que nos regala para tener esta conversación.

Dada su experiencia política y legislativa, a usted le ha tocado vivir al interior de los recintos parlamentarios la transformación del legislativo mexicano, al cual hoy día podemos calificar como un legislativo autónomo y efectivamente plural; en esas condiciones ¿cuáles cree usted que fueron los factores fundamentales que permitieron la emancipación del legislativo mexicano del poder fáctico del Ejecutivo?

Senador: El año 97, con la reforma del 96 que le otorgó independencia al IFE y mejoró los procedimientos electorales, le quitó al Gobierno el control del aparato comicial; inmediatamente después, el PRI ya no tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, este es el momento, en 1997, la quincuagésima séptima legislatura.

Fernando: Exactamente, año en el que usted era Diputado Federal.

Senador: Sí, sí me tocó también ser, yo lo fui en los tres momentos de cambio político, 1979 en que hay una reforma y entonces entran nuevos partidos a la Cámara, 1988, éste es el momento crucial del país, y finalmente 1997 cuando el PRI ya no es mayoría absoluta en la Cámara, en ese momento se hace una reforma de la Cámara, se crea la Junta de Coordinación Política e inventamos un sistema como es el Órgano de Gobierno de la Cámara, que tiene también funciones procesales de asuntos no legislativos, sino además de control, ya sea puntos de acuerdo u otras acciones de control incluyendo la creación de comisiones especiales de investigación y la conformación de las comisiones mínimas que administra prácticamente la cámara, esta Junta de Coordinación Política sustituye a la comisión de régimen interno y concertación política que existía, y era una copia de la gran comisión, nada más que ampliada con la oposición pero en minoría, vamos, aquí no hay ningún partido que sea mayoría; inventamos el método del voto ponderado y lo aplicamos antes de reformar la ley como un acuerdo político entre la oposición que estaba de acuerdo, y el PRI que al principio no quería ni siquiera reconocer el carácter mayoritario de la oposición en su conjunto dentro de la Cámara, o sea, “yo sigo siendo mayoritario por ser el grupo más grande”; la ley

hablaba de la mayoría, el grupo mayoritario es el que tiene mayoría en la Cámara. Yo creo que eso del voto ponderado es muy importante, porque por primera vez, -éste es el tema del que te quiero plantear algunos puntos para tu investigación-, por primera vez, se le conceden a los grupos parlamentarios derechos procesales, a la totalidad de los grupos, porque antes, solamente tenía derecho procesal el grupo mayoritario; sería un derecho procesal al tratarse de iniciativas que no fueron proyecto de ley o decreto, llamados puntos de acuerdo para ir directamente a comisión, sería ese derecho procesal el único.

Fernando: ¿El único?

Senador: Desde el siglo XIX, no era el único, había otro, cada diputación nombraba un miembro de la gran comisión, y allí, por la vía de la gran comisión, adquiría pues, la parte alícuota de los derechos procesales, que era la trigésima parte, eran 30 Estados, 28 Estados, 29 Estados, luego 30 hasta llegar a 31, con ideas de 32. Cuando se crearon los grupos parlamentarios en las reformas constitucionales de 77 y 78, entra en vigencia la Constitución en el 78, y prevé que en la Cámara, la ley definirá los derechos, el derecho de agruparse del grupo parlamentario, y al Senado no lo tomó en cuenta, pero una ley no le da derecho procesal a algunos del grupo parlamentario; en 1997, al hacer el voto ponderado en la Junta de Coordinación Política, le damos derecho procesal por vía de la Junta.

Fernando: Y ahí cambia el control.

Senador: Pero no como individuo del grupo parlamentario, tiene que hacer mayoría en junta para ejercer un derecho procesal, pero por separado no tienen ninguno y sigue sin tenerlo hasta la fecha; aquí, el derecho procesal, debe hacerlo valer al poder votar en la junta y poder conformar mayoría con otros, sin que el grupo más grande determine; por ejemplo, el grupo del que yo formaba parte tenía 18; a ver, en la cámara eran 400, tenía 18 diputados, el PRI tenía 300 diputados, el PAN tenía 40, entonces éramos 18, entonces éramos el tercer partido en la Cámara; de todas maneras tenemos que analizar todos los proyectos ¿no?, al igual que él que tenía 300, ese es el punto, teníamos 4 asesores, punto, unas oficinas, 4 secretarías y se acabó la historia.

Fernando: Situación que prevalece a la fecha ¿no?

Senador: No, no, ahora tienen más dinero, los grupos tienen dinero suficiente para asesorías y para otras actividades.

Fernando: Ahora en qué lo gastan es el problema.

Senador: En eso, en sueldos.

Fernando: Pero considera usted que hay un personal suficientemente capacitado.

Senador: No, ese es otro tema, ese ya es otro problema, pero esos no son derechos procesales.

Fernando: Sí, claro.

Senador: Y hasta ese momento, habiéndose constituido el Congreso mexicano en un congreso de grupos parlamentarios, por decisión de los electores y con la ayuda del sistema político, de la Constitución, tú tienes aquí tu sistema político de la Constitución. ¿Qué tiene? Partidos Políticos definidos en la Constitución como partidos, ¿De dónde viene todo lo del registro, el dinero, las prerrogativas de los partidos, financiamiento público, radio y televisión?, y luego que cierran el sistema, los partidos, el sistema mixto con dominante mayoritario forma parte del sistema político de la Constitución y esto se reproduce en los Estados y en los Municipios con sus modalidades, entonces se crea un sistema político de la Constitución que fortalece a los partidos y tenemos un Congreso de partidos, a diferencia de Estados Unidos que es un congreso dividido.

Fernando: Y de intereses.

Senador: Por eso, aquí también hay intereses, lo que pasa es que aquí es la forma de manejarlo; intereses hay en todos lados, entonces, tenemos un sistema político, un régimen de partidos y un Congreso de partidos, por lo tanto, un congreso de grupos parlamentarios, por lo tanto, los grupos parlamentarios deberían tener derechos procesales.

Fernando: Y no nada más patrimoniales.

Senador: Y no solamente administrativos, y no tienen ningún derecho procesal.

Fernando: A menos que hagan mayoría, lo que usted comentaba.

Senador: Entonces ya es la Cámara

Fernando: Entonces ya es un acuerdo parlamentario, ya es la calidad de la Cámara.

Senador: Ya es la calidad de la Cámara; pero un derecho como grupo separado, el único que vimos fue el de poder votar en la medida de la cantidad de sus legisladores en el Órgano de Gobierno, nada más el derecho de voto, pero derechos procesales prácticos y el proceso legislativo, no hay; existe un derecho procesal, pero no de los grupos sino de la minoría, de una cuarta parte de la Cámara de Diputados y la mitad de la Cámara de Senadores para integrar comisiones

investigadoras de organismos y empresas públicas, esto no es de grupos, aunque un grupo que tenga la cuarta parte de la cámara ya pudiera serlo.

Fernando: Por esa vía, pero no es al grupo.

Senador: Pero no es al grupo, sino a la cuarta parte.

Fernando: Incluso por ejemplo, la rectificación de turnos la tienen que hacer la integración de grupos parlamentarios como tales.

Senador: No, la rectificación de turnos es de la Mesa Directiva

Fernando: ¿La petición a las comisiones?

Senador: ¡Ah! la petición de comisiones, bueno, cualquiera que lo haya pedido, pero ya no es un derecho, el derecho a petición no está, es algo que, por ser grupo, puede hacer tal cosa, lo que hoy se discute en el Senado es la cuestión de cuáles deben ser los derechos procesales, entonces nosotros estamos planteando, derecho de palabra según número de oradores en comparecencia, derecho de presentar al pleno propuestas de proposiciones de puntos de acuerdo, sea proposición, sean proposiciones en el derecho electoral, en el orden que uno inicia una proposición para ser votada en el pleno directamente.

Fernando: Como actualmente se consideran de carácter urgente.

Senador: Sin ir a comisión, como si fueran urgentes, según el tamaño.

Fernando: Que eso es lo difícil ¿no?, establecer un parámetro.

Senador: No, no, es fácil, de tantos a tantos, tantas proposiciones, 3 proposiciones por sesión.

Fernando: Hasta por sesión.

Senador: De tantos a tantos, dos; de tantos a tantos, uno, muy fácil, eso no tiene problema, proposiciones para hacer directamente votar, con el requisito de hacerlas publicar 48 horas antes en la Gaceta; había una sola gaceta, pero ya ves que ya tenemos una gaceta en el Senado que se fundó en ese tiempo; pero hay una propuesta que tiene que ver con la congeladora, siendo iniciativa de un grupo parlamentario, después de agotar todos los plazos posibles, prórrogas, todo, todo ya, sigue sin dictaminarse; presentada por el grupo, con aval del grupo, no individual.

Fernando: Si no especifica un preferente del grupo parlamentario

Senador: Exacto, llamado así en el reglamento, iniciativa con aval del grupo parlamentario, puede presentarse con base en el orden del día y discutirse y votarse de acuerdo con el procedimiento, como si fuera dictaminado.

Fernando: Con la misma regla de las 48 horas para su conocimiento, por parte de los integrantes del pleno, de publicación en gaceta.

Senador: Sí, publicación en gaceta, primera lectura, segunda lectura, cámbiele antes de su primera publicación en gaceta, la posibilidad de los grupos parlamentarios de modificarla para ver si logra una mayoría en el pleno, y este mismo derecho se lo daríamos al Presidente, al Ejecutivo y a las legislaturas de los estados, nada más a petición de partes.

Fernando: Ahora, evidentemente, aquí sería en ambas Cámaras ¿no?, para que esto fuera operativo.

Senador: Pero pues en ambas Cámaras tienen que ser aprobadas las reglas.

Fernando: Porque si se cuenta con esto en el Senado y si se llega a Diputados, bueno, no existen estas posibilidades, pues va otra vez a la congeladora.

Senador: Así es, ahora lo mismo se aplicaría pero no sobre la base de solicitud, la minuta de la colegisladora, agotados todos los plazos, no habiendo dictamen, se pone el proyecto de la colegisladora a la discusión que iba a ofrecer.

Fernando: Y sus términos.

Senador: Como quiera claro, entonces esto no requeriría solicitud de la colegisladora porque es una obligación constitucional, una cámara no puede dejar de discutir y votar el proyecto de la otra.

Fernando: Que desafortunadamente a través de ciertos acuerdos se ha venido haciendo, no cambian las legislaturas.

Senador: No, sin acuerdos, sin acuerdos.

Fernando: Y desaparecen las minutas.

Senador: Esas no, ahí siguen, nosotros las tenemos todas, son más de 100 y los Diputados tienen más de 100 en el Senado.

Fernando: ¿Por qué no se ha cuestionado Senador, los acuerdos de las nuevas legislaturas, de pedirle a los grupos parlamentarios que determinen, de los asuntos pendientes, cuáles quieren que continúen

y cuales no, como lo hicieron en esta legislatura en la Cámara de Diputados?

Senador: Aquí una vez lo hicimos en el Senado.

Fernando: Pero no cree que una interrupción del proceso o procedimiento legislativo (...)

Senador: No, no, hay muchos

Fernando: Bueno, anteriormente hubo un dictamen y como se acordó, se dictaminó al final.

Senador: Hay una resolución del pleno diciendo que son los partidos, apelan a petición de los iniciadores, no, eso esta bien, incluso yo propongo que haya caducidad.

Fernando: O negativa ficta.

Senador: No, no, simplemente caducidad, la caducidad quiere decir que después de tantos años sin que se vote, si te interesa vuélvela a presentar.

Fernando: Presentar la instancia como tal.

Senador: Como el derecho de presentar iniciativa en cualquier momento, aún en los recesos, no hay ningún problema por ello, ahora lo que no podemos hacer y que estaba mal, son las del Ejecutivo y la de los Estados, no fueron tocadas, siguen vivas, no las ha retirado tampoco, entonces, aquí le daríamos a los grupos parlamentarios derechos procesales que no han tenido nunca, y convertiríamos la distorsión como si fuera lo legal en el caso de Senado; ¿qué más da lo que diga la Constitución o que diga la ley?, ¿la seguridad que tienen en la conformación de un Congreso compuesto por grupos parlamentarios?, si no, pues ¿para qué están compuestos, para que están los grupos?, entonces, esto esta en mi proyecto del reglamento del Senado, que está sacado de un proyecto que se presentó y se le dio primera lectura de reglamento de la Cámara, yo lo adecué al Senado y lo mejoré un poco, porque tenía errores.

Fernando: ¿Porque cuesta tanto trabajo modernizar el marco jurídico del Congreso en el interior del propio Congreso Senador?

Senador: Porque...

Fernando: Es decir, si ya estaba en la Cámara.

Senador: Porque los legisladores son ladinos y no quieren hacer ningún cambio, porque se presta a que en cualquier momento

cualquier proyecto pueda salir sin violar el procedimiento, es lo que se hace ahora.

Fernando: Porque yo entiendo que en un momento determinado, bueno había mayorías, había minorías, había cosas que favorecían a unas mayorías y otras a las minorías, pero ahora que hay un tripartidismo en términos de la macro política y que está muy empatada la representación, de un sentido bueno, pues se supone que debería ser un espacio fértil para que se llegara a esta clase de asuntos.

Senador: Porque los grupos que conforman la mayoría acaparan, porque la cultura política mexicana es esa; y en el Congreso son expertos en eso, entonces la ausencia de normas permiten ese acaparamiento, a final de cuentas si no existen las normas y tu te inconformas con un procedimiento que se está presidiendo, termina ahí, se vota, y la mayoría aplasta y ya no hay ningún problema.

Fernando: Es lamentable que ocurra que, en ocasiones, dictámenes ya aprobados en comisiones, por el hecho de que cualquier legislador diga: “no tuvimos conocimiento” o “solicitamos que se revise”, va de regreso ¿no?

Senador: Bueno, de hecho cualquiera, cuando lo regresan, lo regresan, porque los grupos se hacen mayoría.

Fernando: Pero es anteponer el acuerdo parlamentario o la concertación parlamentaria a la ley.

Senador: Se arrepienten, se arrepienten y deciden no presentarlo, por ejemplo la ley del narcomenudeo es una cosa que ya el Congreso le rebotó al Ejecutivo, como la Cámara de origen en el Senado, aquí en el Senado, se reúne la comisión, hay un debate, el PRI no está muy convencido pero, a fin de cuentas vota a favor, nosotros en contra, se firma por el PRI, por el PAN, hay mayoría en la comisión, se le da, creo, primera lectura, y el PRI y el PAN se ponen de acuerdo para retirarlo desde una lectura porque alguien del gobierno les dijo que había un error grave, ya se los habíamos dicho en el PAN y el PRI; ¡ah! “pues si lo quieren retirar, retírenlo nosotros no lo vamos a defender”, entonces el PAN lo recibe, no se discute y nosotros tampoco vamos a exigir que se discuta ¿no?

Fernando: Pues sí, ahora Senador hay un problema legal en cuanto a que la obligación de dictaminar es de la comisión entendido como una entelequia, ni siquiera del Presidente.

Senador: Yo creo que es un acuerdo del Senado, sé que son por lo menos dos.

Fernando: De la o las comisiones en el caso del Senado, o de las o de la comisión en la Cámara de Diputados, pero no se establece a quién se le atribuye la obligación, ya que hace poco en el Senado se dio la situación de que había dos dictámenes sobre el mismo asunto, en la misma comisión y se desató lo que lo medios llamaron, "la guerra de las firmas" y ganó el que obtuvo la mayoría de firmas, vaya no nos espantamos pero ¿no sería conveniente que se estableciera con precisión quién es responsable al interior de la comisión? o si hay un sistema de turno, ¿quién tiene la obligación de elaborar el dictamen?, como usted decía, la práctica parlamentaria establece reglas, pero qué se legislará, a quién corresponde o cuándo se turna a comisiones unidas de la elaboración del dictamen de un asunto en concreto.

Senador: Viene en el proyecto cuál es la comisión responsable, cuál es la norma, todo, en dónde, cómo se debe hacer durante las reuniones, proceder a aprobar los proyectos, entonces viene ahí todo, esto en realidad es sencillo, aunque no es necesario porque hay dictámenes que se elaboran en los pasillos, vienen en el pasillo a pedirte la firma.

Fernando: Claro.

Senador: Entonces, ¿yo por qué voy a firmar?, eso no sé ni de que se trata.

Fernando: De que se trata claro, y hay veces que así se vota ¿no? En la última sesión del periodo ordinario de la Cámara de Diputados, creo que eran 14 dictámenes los que se sometieron a votación y los propios legisladores, los Diputados te dicen, "no los conocíamos", varios los tenían publicados ese día apenas en gaceta, pero bueno, era la última sesión y les estaban agarrando las prisas.

Senador: Siempre lo dejan para el final, sí mira yo pienso que también la ley debería fijar un plazo a las comisiones para la entrega de dictámenes a la Mesa Directiva antes de la terminación del período extraordinario de sesión, porque si no, todos lo hacen el penúltimo día.

Fernando: Claro.

Senador: Entonces tienes un montón de cosas, deberían decir, bueno 10 días antes ó 15 días antes tienen de plazo.

Fernando: Como ha venido ocurriendo con el asunto del Presupuesto y la Ley de Ingresos, que se han venido ampliando los plazos, bueno para no llegar al caótico diciembre que siempre se llegaba y creo que ha habido éxito en eso, actualmente, se dan los debates y afortunadamente con esa reforma en los tiempos se logró generar una situación menos complicada.

Senador: Mira, creo que lo significativo de los tiempos fue acortar el tiempo al Ejecutivo con el proyecto, luego se le acortó a la Cámara, yo nunca estoy muy de acuerdo con eso porque lo que habíamos logrado de un lado lo perdimos casi todo del otro lado de la Cámara.

Fernando: ¿El tiempo quedó igual?

Senador: Con la desventaja de que eso hace más difícil la aprobación del paquete de ingresos, que es bicameral y no se puede discutir en una Cámara.

Fernando: Por ejemplo se quedan los Diputados unos días más.

Senador: No, no siempre, pero ese no es el punto, estos se pueden quedar hasta el último día del año y no hay problema, el problema está en que muchas veces regresan la Ley de Ingresos en una forma en la que el Senado se sale con la suya, que la Cámara prefiere ya no seguir con el peloteo y porque en materia de ley de ingresos, el peloteo es muy complicado porque después del tercer rebote pues ya la cosa queda sin aprobarse, entonces y como no se maneja bien el diálogo intercameral, no está bien manejado, no hay buenas disposiciones como en los Estados Unidos de diálogo intercameral.

Fernando: Claro, como en el caso de ellos, la conferencia al final es prácticamente obligatoria ¿no?, en el caso nuestro, está la figura, pero no se usa.

Senador: No, no hay, dice la Constitución, “poniéndose de acuerdo las dos Cámaras en lo que se expida y dejando lo que no se expida”, o sea dejando a un lado las diferencias, expedirlo de común acuerdo sin las partes discrepantes.

Fernando: Que no se ha hecho, se dan los decretos como unidades, como integralidad, todo o nada, lo mismo ocurre con el veto, la Constitución habla de la posibilidad del veto parcial, sin embargo, tratándose de un sólo decreto es todo o nada.

Senador: Sí, el veto parcial, debería ser usado para decir, “tú no estas de acuerdo con esto, bueno pues te la vuelvo a enviar sin el artículo que observas para que promulgues todo lo demás”.

Fernando: Asumo la observación.

Senador: En Estados Unidos no se permiten el veto parcial.

Fernando: Es nada más total.

Senador: Hicieron una ley para permitir el veto parcial en materia de presupuesto, tuvo muchos vetos al presupuesto y todo estuvo bien,

se pusieron de acuerdo, expidieron la ley, el Presidente la firmó. No hubo lío, pero la Corte la declaró inconstitucional y no puede haber veto parcial, el Presidente la firma o no la firma, punto.

Fernando: Senador, hay un asunto interesante que surgió recientemente en esta legislatura del Senado, a través de un legislador de su partido, el Senador Antonio Soto, que tiene que ver con la interpretación de las leyes, de la facultad con la que cuenta en términos del artículo 72, el Congreso de la Unión para interpretar las leyes, que ha sido una facultad pues prácticamente abandonada, no se ha utilizado, porque finalmente, ante la necesidad de interpretar la ley, mejor se reforma, la interpretación se vuelve parte del propio texto; sin embargo, no siguiendo el mismo procedimiento de creación de las normas que establece la Constitución a través de otro procedimiento más ejecutivo, ¿No pudiera ser útil que los legisladores pudieran darle interpretación a las normas y que esa interpretación auténtica tuviera su validez ante el poder judicial como actualmente la tiene? ¿no?, revisan las exposiciones de motivos que, en consideración de su servidor, pues no son realmente los motivos por los cuales se aprueba un decreto, para lo cual, están las consideraciones. Habría que revisar las consideraciones de los dictámenes y no la exposición de motivos que tienen esas disposiciones.

Senador: Pero los dictámenes traen una disposición ahí.

Fernando: Exactamente, pero ya acá, habiendo dos cámaras a veces la redacción es muy vaga.

Senador: Son dos Cámaras

Fernando: Y son dos Cámaras muy diferentes, pero que se estableciera una especie de párrafo, dos párrafos tipo redacción de jurisprudencia por mandato de ley en cada reforma, diciendo, por ejemplo, la intención de esta reforma era ampliar los derechos de los trabajadores, era abrir "x" sector, no sé, según fuera el caso, para darle una herramienta a los juzgadores en la aplicación de estas normas, que ya han hecho una resolución constitucional del Congreso.

Senador: No mira, cualquier resolución promulgada en el Congreso de materia legislativa pues tiene el carácter de ley o decreto, un decreto de interpretación, tiene la misma validez que la ley, forma parte de ella, entonces cuando dices, el artículo tercero de la ley de bosque, dice árboles, se está refiriendo a una especie definida así y así y así, y se entiende por árboles...

Fernando: Se vuelve un apéndice.

Senador: De las dos Cámaras, lo aprueban en un decreto sobre el árbol, ¿Qué cosa es un árbol?, el Presidente lo tiene que promulgar, entra en vigor como un decreto legislativo obligatorio, eso se entiende; entonces preguntas, si es verdad, a ese decreto vamos haciéndole una reforma al artículo tercero que habla de los bosques para decir qué cosa es un árbol y nos dejamos de decreto a parte, en lugar de tener decreto no. 1857 del año no se que.

Fernando: Lo consideran impráctico.

Senador: Es un caos.

Fernando: Claro, claro.

Senador: Entonces es mejor irnos al texto de los cuerpos de ley llamadas leyes o los códigos. Pero no a decreto tras decreto.

Fernando: De interpretación.

Senador: En Estados Unidos el Congreso se avienta cualquier cantidad de leyes, que en realidad no son leyes, en realidad son decretos que se refieren a algo concreto y que tienen plena vigencia, todo, entonces sacan lo que quieren de manera dispersa, la legislación de Estados Unidos, es más dispersa que la de México y hay países en Sudamérica que numeran los decretos, decreto número 50720, pero ahora yo creo que a nosotros en el interior no existen las mencionadas leyes, ¿Qué quiere decir la Constitución con eso de la interpretación? bueno eso sí, se puede iniciar un decreto interpretativo.

Fernando: Pero ¿no cree que esto pudiera ser una buena opción?, generar un procedimiento más sencillo para esa facultad interpretativa y tenerla como una herramienta más para aclarar el alcance de las normas.

Senador: No, porque el alcance de la norma puede ser modificada en la interpretación como le hace la Corte muy frecuentemente por el propio Congreso y entonces vamos a tener una controversia entre el decreto de interpretación y el texto de ley, y en un momento dado podemos llegar hasta un conflicto de leyes, en cambio, si la interpretación la conviertes en reforma, en adición de un precepto legal, la cosa queda como la quisiste, ¿Qué fue lo que hicimos en el caso concreto del estímulo fiscal para el cine? vamos a presentar un decreto de interpretación porque hay un conflicto en la interpretación entre el Congreso y la Secretaría de Hacienda, porque a además, el gobierno interpreta la ley como quiere.

Fernando: A su conveniencia claro.

Senador: Y dijimos no, vamos reformando el artículo de la Ley del Impuesto de la Renta y enviamos la iniciativa que se aprobó a la Cámara y luego acá, y resolvimos el problema con un texto nuevo que contiene la interpretación auténtica de que estaba anteriormente; entonces yo creo que este procedimiento es el mejor procedimiento para la entera claridad de las leyes. Ahora, ¿cuál es el punto?, que las Cámaras del Congreso no hacen el seguimiento de las controversias formales o informales sobre la interpretación de las leyes del propio Congreso, entonces la autoridad está interpretando la ley de una determinada manera en sus actos administrativos, el Congreso debería tener información sobre eso a efecto de estudiar aquí o estudiar aquí si está actuando bien o mal el Ejecutivo, hacer un punto de acuerdo que no es vinculatorio y decirle, señor Ejecutivo, usted está mal, está olvidando que el proceso de esta ley es éste.

Fernando: La otra norma es ésta.

Senador: Está mal, te lo mando para que sepas que el otro no hace caso; ¿qué contesta?, pues esto es lo que usted dice, pero yo lo veo diferente.

Fernando: Entonces lo que dice el Congreso, es un mecanismo de interpretación.

Senador: Ah bueno, esa es la opinión del Congreso contra la opinión del Ejecutivo, iniciar en el Congreso la modificación de la ley a efecto de resolver el problema de esa naturaleza.

Fernando: Y la facultad de iniciativa limitada para la Suprema Corte de Justicia en aquellos asuntos en los que ya ha emitido jurisprudencia.

Senador: No.

Fernando: Ustedes mismos acaban de definir uno de los legisladores.

Senador: No, no, no, a ver, ¿quiénes tienen derecho de iniciativa?

Fernando: Diputados, Senadores.

Senador: Los elegidos por el pueblo, pero no de funcionarios judiciales.

Fernando: Aunque fueran electos por representantes de la Nación.

Senador: No, no son designables, incluso la elección existía, ahora hay una disque elección externa, tú sabes que el 17 dijo, la Corte se integra con tantos magistrados elegidos en el Congreso, con dos Cámaras, un individuo en voto, constituido un colegio electoral y las candidaturas las presentan, las legislaturas de los Estados; en Italia

todos se nombran, se junta el parlamento, se abre la sesión, se abren las urnas, cada quién va y vota como quiere.

Fernando: Por quien cumpla con los requisitos.

Senador: Por quien quiere, una vez elegido, si no cumple con los requisitos, pues no, pero nadie va a elegir a alguien que no los tenga.

Fernando: Claro.

Senador: Se lo van a rebotar, bueno aquí se hace el procedimiento, dictámenes, una serie de cuestiones que no tienen por qué.

Fernando: Además de la terna ya es limitativa, involucras a dos poderes que se limitan.

Senador: Antes no había terna, claro que eso no estuvo en vigor hasta el 19 ó 20, pero la idea del constituyente era que la legislatura de los estados propusieran a los miembros de la Suprema Corte.

Fernando: Como era con los Senadores anteriormente.

Senador: No, él los nombraba.

Fernando: Nada más propuesta y que en el Congreso fueran los que resolvieran.

Senador: Sí, el Colegio Electoral.

Fernando: Senador, aprovechando la resolución de la Corte respecto a la intervención del Senado en la designación de los Miembros de la COFETEL, que parece que hizo una consideración política en la cual pareciera que señalan que, de un presidencialismo se pasó a un Congreso omnipotente que es una interpretación del principio de división de poderes por cuestiones políticas.

Senador: No, los integrantes, ya se crearon una Constitución nueva. No es cierto lo del equilibrio de poderes, el predominio del Legislativo está en la Constitución, el predominio del Legislativo no se rompe con el veto, porque a final de cuentas el legislativo puede romper el veto, aún con ese veto que es de dos tercios mira, el predominio del legislativo está igual, y en materia de servidores públicos este precepto está desde Morelos.

Fernando: Además, teóricamente el veto surge cuando nos convertimos en un sistema de una sola Cámara, nos regresamos al bicameralismo y se mantuvo el veto.

Senador: El 89 constitucional, el Constituyente de 57, no las observaciones del Presidente, puso el sistema de Morelos, de

Apatzingán, el Presidente contestó esta ley con tipo instancias, el Presidente de la República no del gobierno, devuelve al parlamento con observaciones, el parlamento vuelve a votar, la mayoría.

Fernando: Normal, sin necesidad de una.

Senador: No nada, así es desde el 57 hasta el 17, cuando se hicieron las dos Cámaras no se cambió, este precepto de la conciliación del artículo 89 está desde Apatzingán, dice que el Presidente puede nombrar, mover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción, no esté determinado de otro modo en la Constitución o en la ley, ¿Quién hace la ley?, el Congreso nada más.

Fernando: Claro.

Senador: Nada más. Este precepto de que la ley puede establecer otro modo de nombrar a cualquier servidor público cuya manera no está en la Constitución debido a un asunto de jerarquías.

Fernando: Algo que tampoco puede estar en la Constitución.

Senador: Claro, claro.

Fernando: De hecho, tenemos una Constitución farragosa reglamentaria que lo impide.

Senador: Reglamentaria, entonces es el Congreso el que debe decidir cómo se nombra lo que no está en nuestra Constitución, está en la Constitución, pues ya nos amolamos, entonces los señores de la Corte se inventan una Constitución cada vez que quieren; yo lo dije públicamente en la televisión, se la inventan, por ejemplo su tesis sobre el derecho a la vida desde la concepción, un invento que no está aquí; fueron al artículo 123 que protege los derechos de las trabajadoras embarazadas para que no tengan trabajos que pongan en peligro el producto de la concepción; fíjate a qué extremo llegaron, a qué extremo llegaron, Gudiño les dijo: ¡oigan este es un derecho laboral! Que no se puede decir que es de todas las mujeres porque entonces las que no trabajan en una fábrica o una empresa esas no lo tienen, les puedes patear la barriga, para que aborten. Esa es una cosa de salud, entonces esos individuos se inventan la Constitución cada vez que pueden, a veces no pueden, pero aquí en este caso pudieron.

Fernando: Yo creo que no es justo, no obstante, hoy que hay mandamiento expreso en la Constitución que contempla esa excepción.

Senador: Porque te dicen esto, fíjate ya lo armé, son chistosos, no es facultad expresa del Senado.

Fernando: Bueno la facultad está en una ley.

Senador: No es facultad expresa del Senado, por lo tanto no puede, no está en el 66, por lo tanto no puede, esa es una manera de ver un texto constitucional de la forma más desafortunada.

Fernando: Yo creo que más las propias. Y el problema está en lo que les confiere las leyes ¿no?

Senador: No, no, es las facultades constitucionales no, y las demás que la misma Constitución le atribuyan, dice; le atribuye directamente o le atribuye por la vía de una autorización constitucional al legislar en esa materia porque dice aquí, fíjate lo que dice: El Congreso tiene la facultad para emitir las leyes, te di las leyes, leyes que desde luego, deben de ser acordes con la Constitución, nadie lo ha dicho de esa manera, pero si la Constitución dice que la ley puede establecer un modo distinto de nombrar a alguien en referencia a quien lo nombra, no es referencia a un simple procedimiento cualquiera, sino a quien lo nombra a eso se está refiriendo el artículo, debe respetarse lo que dice la Constitución, y se inventaron otra, con la tesis peregrina de que el equilibrio, ¿cuál equilibrio?, la Constitución no es un problema, no busca el equilibrio, la Constitución lo que hace en su sistema político es asignar funciones.

Fernando: Lo establecen ¿no?

Senador: Punto, y si a ti te toca esto, a ti te toca esto y esto y luego se crea otro rubro y a ti esto, no busca equilibrio, busca asignar las funciones, organizar un sistema político que está aquí, además de los derechos individuales, es un sistema político, aquí esta en la Constitución, el artículo, y ese artículo es parte del sistema político que deberá respetarse y a la Corte poco o nada le importa porque habla de la teoría del equilibrio, ¿a cual teoría se refieren? aquí no hay ningún equilibrio, aquí hay un completo desequilibrio, tan completo desequilibrio que el único que puede remover al Presidente es el Congreso, el Presidente no puede remover al Congreso, no puede disolver la Cámara pues que clase de equilibrio es ese, es un desequilibrio completo, los jueces no pueden disolver el Congreso, pero el Congreso puede despachar a sus casas a todos los jueces incluyendo a los ministros.

Fernando: Claro, en los sistemas parlamentarios existe el voto de censura pero también existe el de confianza.

Senador: Aquí en México no hay voto de censura pero el Presidente debe ser juzgado cuando cometa un delito grave a juicio del Congreso, no grave de acuerdo con una ley, ahí, que no, un delito, comete un delito el Presidente, el Congreso lo puede despachar, punto, lo despacha a su casa y nombra a otro, el único que nombra

aquí o ratifica aquí es el Congreso, bueno ¿Eso no es un desequilibrio? Si el Congreso tiene superioridad política.

Fernando: Que además es lo sano y es curioso lo que señala Senador, porque finalmente hemos crecido, cuando menos mi generación con la idea del presidencialismo mexicano, el presidencialismo mexicano que de facto se dio, sin duda.

Senador: Porque el Presidente de la República está en el Congreso, pero legalmente ¿eso que tiene?

Fernando: Hoy que se normaliza el juego de los poderes.

Senador: Pero eso es normal, mira, si el Presidente es el Jefe de un Partido como me parece lógico que lo sea.

Fernando: Claro.

Senador: Y tiene mayoría en las Cámaras, debe usar su mayoría, sería absurdo que no lo hiciera, cuando no tiene mayoría bueno pues si no puede no pudo, bueno es lógico, en los regímenes parlamentarios el gobierno surge del parlamento, de una mayoría del parlamento, el gobierno tiene mayoría, en el momento en que no tiene mayoría pues cae el gobierno, ¿Por qué? Bueno porque surge de allá, en México, el Presidente no cae por no tener mayoría en el Congreso esa es la diferencia, él puede seguir siendo Presidente sin mayoría en el Congreso, muy bien, pero eso no quiere decir que el Presidente tenga superioridad política sobre el Congreso, tiene funciones dadas por la Constitución porque la suma de sus funciones frente a las del parlamento, Congreso, tiene superioridad política.

Fernando: Bueno además el Presidente debe informar cada año de cómo utilizó estas facultades ¿no?

Senador: Tu tesis debería llamarse “La superioridad política del Congreso”.

Fernando: O el mito del Presidencialismo.

Senador: No, el presidencialismo no es un mito, cuando todo el sistema político, el rating político, no el sistema político de la Constitución, sino el rating político que se articula, la acción política tiene el pivote del Presidente como ocurrió en México, cuando es Jefe del Estado, es el Jefe de Gobierno, es Jefe de Partido Mayoritario.

Fernando: Y del Congreso.

Senador: Y por tanto, del Congreso, porque su Partido tiene mayoría en el Congreso; entonces él es el Jefe, sí a eso le agregas que los sindicatos son de Estado, el Presidente es el Jefe de los Sindicatos,

sí a eso le agregas que a propuesta de él, el Senado confirma los Ministros, el Presidente en un sistema cerrado de Partido a Estado, el sistema de partido Estado es un sistema en donde el Estado es un partido no donde hay partido que se toma el Estado. ¡El Estado compartido!

Fernando: Ahora, en el caso se dijo que el Partido era la Secretaría de Acción Electoral del Presidente, por qué también.

Senador: Por eso, pero el Partido eran las siglas, pero su articulación, su manera de ser, de actuar de Estado, Estado del partido incluyendo a los ministros de la Corte, naturalmente los gobernadores, los magistrados de los tribunales, todos formaban parte del Estado y, por lo tanto, del mismo partido y el Jefe del Estado era un Jefe orgánico y funcional del Estado visto en su conjunto, presidentes municipales incluyendo, es un sistema, punto. Ahora nosotros aquí no estamos hablando del sistema de Partido Estado, estamos hablando del sistema político de la Constitución, el sistema político de la Constitución.

Fernando: La democracia lo aplicó.

Senador: El sistema político pagó impuestos con democráticos e indemocráticos, le da al legislativo superioridad, totalmente, total, aún con el veto, es un golpe al legislativo.

Fernando: Sí, el veto, lo único que hace es incrementar la mayoría.

Senador: Como si toda ley fuera Constitución nada más, es todo lo que hace, no es poco, pero no es para darle superioridad al Ejecutivo; entonces no hay duda, la Corte está equivocada, la tesis de que la Constitución contiene la idea del equilibrio de poderes y de que nadie abuse frente al otro, sí es una tesis que corresponde más a la época de las Bases Constitucionales cuando se creó el Supremo Poder Conservador, que no era conservador porque era del partido conservador, era conservador porque su función era conservar la República del Estado, esa era su función y era el árbitro entre los tres poderes de la Unión, porque se peleaban por el tiempo y había un caos y se desconocían y no se obedecían en el ejercicio de sus atribuciones, lo conservador era para arreglar las controversias, duró poco; en una de esas se desconoció al propio Supremo Poder Conservador, bueno, era más que un Tribunal Constitucional, era el Supremo Tribunal Político de la Nación, por eso se llamaba Supremo Poder, pero no podía resolver de modo propio lo que quisiera, sino en función de las controversias entre los mandatos, entonces; eso no existe, la Corte no puede ser el Supremo Poder Conservador e inventarse la Constitución como le da la gana y la tesis del equilibrio de los poderes, la tesis profundamente equivocada, primero porque no es posible, son funciones distintas pero no de equilibrio.

Fernando: Además el Poder se transforma en dinámico.

Senador: No, simplemente se cumplen funciones distintas y por lo tanto, en esas funciones distintas tiene que haber una supremacía política funcional en la Constitución, el Legislativo jamás se puede depositar en un sólo individuo, se requiere acuerdo del Congreso, una cantidad de cosas, declarar la guerra, darle salida al Presidente, ¿Qué es eso? Es una supremacía política, total, etcétera, dice la famosa facultad reglamentaria; es una falacia, también, dice la Constitución "Proveer en la esfera administrativa, el exacto cumplimiento de las leyes del Congreso".

Fernando: Eso implica el porqué de las leyes.

Senador: El exacto cumplimiento de las leyes del Congreso; no existe facultad reglamentaria. ¿Qué es eso? Han abusado de eso porque la Constitución se los permite. No. Por qué la política se los permite, que es diferente.

Fernando: Senador le he quitando mucho tiempo, ya nada más una última pregunta.

Senador: Tú deberías de hacer allí un estudio a propósito del derecho parlamentario, sobre ésta absurdez del equilibrio, sobre la superioridad política del Congreso, eso del sistema político de la Constitución, porque de allí surgen una serie de otras facultades que tienes que averiguar.

Fernando: El alcance de las facultades.

Senador: La manera de ejercerlas, por ejemplo todo lo que tiene que ver con control, por ejemplo la revisión de la Cuenta, espero que no la pases por alto.

Fernando: No, no, esta aquí y es lamentable que la hagamos dos años después.

Senador: No que dos años, ya se detuvo, ya no se hace, ya no la quieren hacer en la Cámara, no es para fiscalizar cada peso, es para analizar si se han cumplido o no los objetivos políticos, en sentido amplio, no grillos, las situaciones políticas, de los programas que faltan, los que autoriza la Cámara, cuando acaba de revisar si se ha cumplido o no con los objetivos y con las metas.

Fernando: Que ese análisis nunca se hace, nunca se hace en materia fiscal, porque no nos mencionó el impuesto.

Senador: No, no se hace, no se hace, y el gasto, la cuenta, pero también para ver si se están cobrando correctamente los impuestos.

Fernando: Claro.

Senador: No es la cuenta de gastos, pero no se hace, a parte función de la Auditoría Superior es hacer las auditorías cuando el gobierno lo indica, para ver la justificación de los ingresos y los gastos.

Fernando: Y que lamentablemente no se puede auditar todo, se tiene que seleccionar desde ahorita, pero la otra parte.

Senador: No, ni un país lo hace ahorita cien por ciento.

Fernando: Senador, elecciones competidas en mi opinión deberían llevar a gobiernos compartidos, y eso no está sucediendo en México, hay quién habla del transito al parlamentarismo, yo no sé si ese se el camino.

Senador: Es la única forma de llevar las coaliciones de gobierno, en el Presidencialismo no hay manera.

Fernando: No hay forma.

Senador: No, de obligar no, puede ocurrir o puede no, hay algo virtual, el PRI creo tiene un pacto con Calderón básico y lo está acordando, hoy entonces se mueve, es una cosa muy virtual si se quiere pues no lo tiene, lo selló pues, cuando le dio quórum para la toma de protesta. Ahora el sistema parlamentario que es mucho mejor que el presidencial es debido a un pacto.

Fernando: Pero la voluntad popular se expresa en las urnas y debe transformar al gobierno.

Senador: Entonces son gobierno los de la mayoría. ¿Ahora, cómo se resuelve en un régimen presidencial? Con el bipartidismo, pero aquí no, aquí no hay.

Fernando: Senador muchísimas gracias por su tiempo.

ENTREVISTA AL DIPUTADO JESÚS REYNA GARCÍA

Diputado: Yo creo que el proceso legislativo y el trabajo legislativo en México, no sólo en la Cámara del Congreso de la Unión sino también de la Cámara local en Michoacán, es que falta el profesionalismo, la especialización en los órganos de apoyo a los legisladores, el legislador es un representante social que muchas veces puede no tener una formación profesional que le permita acudir con puntualidad y como una parte importante y precisa respecto del proceso legislativo y al análisis de una determinada propuesta, entonces requiere el apoyo de un órgano profesional especializado y, lamentablemente, esto no se da. Creo que se aprecia mucho el trabajo legislativo primero por el gran exceso de número de comisiones y, luego, por la gran cantidad de comisiones especiales y comisiones de investigación que sin duda invaden la esfera de acción de las comisiones ordinarias o comisiones de dictamen, entonces yo opino, de las comisiones especiales de investigación, si esa materia pudiese ser cubierta por alguna de las comisiones ordinarias y simplemente asignarse de manera específica y extraordinaria esa tarea a la comisión que corresponda. Tenemos un exceso de comisiones, lo que implica que un diputado tenga tres comisiones ordinarias y algunas más especiales, y entonces el diputado muchas veces no tiene tiempo, ni posibilidades de atender a la vez, tanto las comisiones ordinarias y el pleno, y menos aun, tiene las posibilidades de interiorizarse como debe de ser y comprender, y aportar, entender muy bien las propuestas de los tres temas diversos de las comisiones diversas a las que pertenecen, salvo cuando se de el caso, pertenecen a comisiones dijéramos muy compatibles, pero aún así esto tiene que ver con el ausentismo en la Cámara, no es correcto que se declaren reuniones de comisiones cuando no hay pleno en la Cámara de Diputados; y entonces, no están definidos 200 en la Cámara y en las Comisiones y, el hecho de que un diputado pertenezca a dos comisiones obliga luego al ausentismo en el pleno, obliga a la falta de especialización también del diputado en el tema en el que pudiese tratarse, y entonces uno de los esquemas que hay que atender es precisamente reducir el número de comisiones para que el Diputado sólo pertenezca a una y se especialice en ese tema y hay comisiones que pueden fácilmente reunirse en una porque realmente en lugar de ir en el sentido de ir disminuyendo, la cantidad de comisiones ha ido creciendo. La legislatura pasada, por lo menos la antepasada, la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos era sólo una, y hoy se ha dividido en dos, y entonces, ¿Por qué tenemos tantas comisiones?, lamentablemente yo creo que ese es el problema, que hay muchas comisiones porque el hecho de ser Presidente o Vicepresidente o secretario de las comisiones implica tener accesos a algunos otros apoyos a los que desafortunadamente el Diputado no tiene, entonces creo que debemos evitar eso, y ser Presidente de una comisión, no debe ser el acceso a una prebenda, sino debe ser el asumir una responsabilidad adicional a la que cualquier Diputado tiene y aquí, por el contrario, ser Presidente de

una comisión lleva consigo apoyos extraordinarios y, a menudo, adicionales a la que cualquier diputado tiene y, por eso, hay mucho interés en ser Presidentes y Vicepresidentes sin crear comisiones, pero no sólo eso, también muchas gentes interesadas en el tema que se les hace que tienen comisiones porque tienen que aportar algo o porque también le ocasiona bueno sin duda un estatus incluso frente a las dependencias de la administración pública vinculadas con el tema que les dan posibilidades más amplias de acceder en materias de gestiones que tengan que hacer etc. Sobre todo, tenemos que valorar eso y que todos los diputados tengan el mismo trato y que las comisiones tengan los presidentes de comisiones y que las Vicepresidencias no tengan un apoyo extraordinario lo que sólo lleva a crear tantas comisiones también especiales.

Fernando: Diputado, respecto a este asunto de trabajo de las comisiones ¿Considera usted que un sistema de turno como el que realizan por ejemplo o aplican en los tribunales colegiados pudiera funcionar?, ¿que los 30 integrantes de cada una de las comisiones se le vaya turnando de manera imparcial cada uno de los asuntos, quizás responsable en un tiempo, bueno que no serían los 5 días a que se refiere el reglamento por que es anacrónica esa norma pero un tiempo que resultara prudente, tuviera la obligación de entregar un dictamen para ponerlo a consideración de sus compañeros?

Diputado: Yo creo que sí, pero yo creo que es correcto y digo que está bien, que tenemos que partir de la base de la igualdad de los diputados, o sea no puedes pedirle a un Diputado que únicamente tiene una secretaria que de el mismo trabajo o de el mismo dictamen en un tiempo determinado igual que a un Diputado que tiene una secretaria y seis asesores, por ejemplo, yo considero que es lo correcto y podría manejarse de ese modo.

Fernando: Que es una injusticia que se está cometiendo actualmente con las comisiones ¿no? recientemente han salido distintas publicaciones en las que se critica a algunas comisiones por su desempeño respecto o comparadas con otras, cuando el universo de asuntos de unas y otras difiere de manera drástica.

Diputado: Además, todo eso es cierto, también es cierto que hay comisiones de primera y de segunda por llamarlo de algún modo, hay comisiones privilegiadas y comisiones que no lo son, y luego lo otro tiene que ver con lo que yo veo ya se hace con las comisiones y que tiene que ver con el profesionalismo y con la especialización de un órgano al interior de la Cámara, que le de congruencia y sea el motor de los dictámenes y de la discusión parlamentaria, es por decirlo de este modo, una falta de coordinación, dentro de las comisiones, definitivamente cada comisión es designada por el presidente de la comisión, además la mesa directiva normalmente se entiende que es una definición del presidente, porque está a cargo la mesa directiva, pues más bien la mesa directiva no está en la oposición, pero aparte

que es en el servicio de su nombramiento en su actuar de todos los días no tiene la obligación de coordinar su calendario, existe un órgano central de la Cámara que todavía podemos llevar de manera ordenada y tener sistematizada la información de lo que sucede en el total de la Cámara para darle integridad o integralidad a la información como va y tenemos dictámenes pésimamente elaborados, la norma en sí, ya reformas de ley o incluso cuerpos normativos pésimamente redactados, porque el secretario técnico responde únicamente al interior de la comisión, entonces cada comisión es una islita aquí, y no hay una coordinación entre un cuerpo por las normas, no hay una comisión como la había antes de redacción de estilo que permita que los dictámenes y las normas estén adecuadamente redactadas para que se eviten después interpretaciones equivocadas dentro de lo que el legislador quiso decir.

Fernando: Hoy tienen un derecho mucho más complejo y mucho más dinámico

Diputado: Y yo creo que la otra gran tarea del legislativo, es aligerar la carga de todo el menaje jurídico, porque realmente, para cada problema generamos leyes y para cada situación generamos leyes y entonces tenemos a mi juicio un exceso de leyes, que una de las tareas importantes de esta famosa reforma del Estado podría ser simplificar la estructura jurídica de nuestro país, porque a mi parecer hay un exceso de ordenamientos.

Fernando: Claro, el artículo 72 de nuestra Constitución establece como una facultad del Congreso de la Unión el interpretar las leyes y para ese efecto señala que debe seguir el mismo procedimiento que el de creación de las normas; sin embargo yo no conozco ningún antecedente más que en el mes de noviembre del año pasado del 2006, el Senador Antonio Soto del PRD presentó un proyecto de decreto de interpretación, un artículo de la Ley del Impuesto sobre la Renta que tiene que ver con la deducción en inversiones en proyectos cinematográficos, bueno fue curioso porque ahí está en la Constitución esta disposición, pero en los últimos años no se había visto que se aplicara y, ahora que usted comenta esta necesidad del Congreso de dejar de legislar tanto y ser más congruente respecto al alcance de las normas pudiera ser quizá una salida, el establecimiento de un mecanismo para que el Congreso, sin invadir la esfera de controversias específicas del Poder Judicial, sí diera la interpretación y finalmente, la interpretación auténtica, el por qué una norma corresponde al legislativo; si tuviera la forma de establecerla previamente respecto a las normas que se creen o incluso empezar hacerlo ahora respecto a normas ya vigentes a manera de criterios jurisprudenciales o no sé ¿si le parecería a usted que pudiera ser una posibilidad.?

Diputado: Yo creo que sí, yo creo que esto nos lleva precisamente a ver la luz de lo que es la facultad de la atribución del Poder Judicial que es la aplicación de la ley que no es en sí, la interpretación, sino la aplicación que yo creo que al aplicarle, necesita interpretarla y ahí damos con la jurisprudencia del Poder Judicial del nuevo sistema, porque yo creo que es un ejercicio que no se ha hecho y es una atribución que tiene el Poder Legislativo, que no se ha llevado nunca a cabo y que, desde luego, ayudaría; en este contexto yo tengo una impresión también y así estoy preparando una amplia iniciativa en la que el Congreso le pida a la Suprema Corte de Justicia que remita toda la jurisprudencia que se haya emitido, relacionado con el tema determinado de alguna iniciativa para que de una vez, esa jurisprudencia pueda ser analizada por el legislador y pueda ser tomado en cuenta para bien o para mal, para aprovecharla, ponerla o desecharla, pero sobre todo, porque sabemos cómo los criterios y jurisprudencia del Poder Judicial -que muchas veces son contradictorias ¿verdad? - y que lamentablemente, facilita a los jueces muchas veces apoyarse en estos sentidos diversos y en ese tipo de criterios, pero el legislador sigue ausente en este tema y el Poder Judicial interpreta de un modo o de otro en su aplicación de la ley, yo creo que lo deberíamos de hacer en lo sucesivo, que entre tanta coincidencia y tanto criterio es que se va aparte del proceso legislativo para que después de que se dicte la norma y se haya tomado en cuenta todo criterio jurisdiccional y este haya sido agotado y no pueda seguirse aplicando sino a partir de una nueva jurisprudencia que se asentará, pero yo sí creo que el proceso de facultad de interpretación de la ley, que nunca se ha hecho, podría ser una posibilidad también de limitar lo que dicen de muchos modos, pero lo que llaman dentro del reglamento del Poder Judicial y esta idea que de manera muy coloquial dicen algunos que el Poder Judicial está legislando.

Fernando: Diputado se que tiene usted prisa, pero no puedo sustraerme, atendiendo su amplia experiencia legislativa, en dos ocasiones Diputado federal, Diputado local en el Congreso de Michoacán pero sobre todo su experiencia también en el ámbito de la procuración de justicia, usted fue procurador general de justicia en un Estado complicado como lo es Michoacán y atendiendo a esa combinación de ámbitos, ¿Cuál es su opinión respecto a la declaración de procedencia y el juicio público?, ¿todavía se justifica a estas alturas del desarrollo político del país y en el mismo contexto global y de flujo de información que tengamos o que exista la declaración de procedencia para poder actuar penalmente en contra de determinados funcionarios, así como que también exista todavía el concepto de una responsabilidad política cuando hoy estamos en un sistema eminentemente plural y diverso?

Diputado: Bueno es una opinión personal, en mi opinión personal no, no como está planteado ahora, yo digo que no es tan difícil como lo han planteado que en ese caso se requiere la declaración de

procedencia para proceder, al hacer una consignación de una averiguación penal ante un juez y sabemos bien que la consignación de una averiguación, no implica ni siquiera la necesaria correspondencia de una orden de aprehensión o de detención para someterla a proceso, entonces sería el caso de que si llega una declaración de procedencia y que el juez que conociera los hechos, declarara que no hay elementos para proceder en contra de la persona, y entonces, lo que hace el Poder Legislativo federal, que a mi juicio sí hay un cambio de procedimiento que ahí hace después de que el juez considera el asunto y es declarada la procedencia que se dan los elementos constitutivos del tipo penal y que también exista la presunta responsabilidad acreditada, porque si no, de lo contrario no, y creo que la verdad es indispensable, además, cuando ya existe una disposición del juez, y el juicio político aunque es entramado, innecesario, complicado y además frustrante, no llega nada.

Fernando: Efectivamente, es frustrante, nos ufamamos mucho de contemplarlo en nuestra normatividad pero realmente no ha tenido ninguna utilidad, desde el punto de vista político, para el país.

Diputado: No, no tiene utilidad, sería en su caso si llegara a darse una situación de circo romano ¿no?

Fernando: Claro, y utilizarse para cuestiones meramente políticas

Diputado: Así es que sin duda, debería modernizarse la institución, yo no creo que deba limitarse, sino más bien agilizarse.

Fernando: Pues ya no abuso más Diputado, le aprecio muchísimo su tiempo y de verdad muchas gracias.

ENTREVISTA AL SENADOR FRANCISCO DE PAULA AGUNDIS ARIAS.

Fernando: Nos encontramos con el Senador Francisco Agundis Arias quién es actualmente Senador de la República y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la Sexagésima Legislatura. El Senador Agundis no obstante su juventud, tiene una amplia experiencia legislativa al haber ya fungido como Diputado Federal en la quincuagésima octava legislatura del 2000 al 2003, posteriormente como Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Coordinador del grupo parlamentario de su partido en esta tercera legislatura del 2003 al 2006 y, como se señaló actualmente como Senador de la República; no obstante, anteriormente también tuvo diversos cargos como Asesor del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México y Coordinador de Investigación Electoral. Senador, pues muchas gracias por esta oportunidad

Senador: Muchas gracias a ti por la oportunidad de darte algunos planteamientos y opiniones de tipo personal y de tipo colectivo como grupo parlamentario.

Fernando: que amable, pues la autonomía y la pluralidad sorprendió al Congreso Mexicano, yo creo que cuando nos dimos cuenta ya había un ritmo y una dinámica totalmente distinta a la que tradicional e históricamente se conocía en el México contemporáneo en el trabajo parlamentario, tú has sido un actor importante en estos últimos años, que es cuando se ha gestando esta nueva manera de trabajar en el Congreso de la Unión y nos gustaría conocer tu opinión respecto a este cambio ¿Qué pasó?.

Senador: Yo creo que sin duda, este pluralismo, esta composición del Congreso actual que se empezó a dar en el año del 1997 cuando un partido pierde la mayoría en el Congreso, en particular en la Cámara de Diputados, desde ahí hace una década, se ha venido profesionalizando el Poder Legislativo, yo creo que ha tenido la capacidad de actuar más como un parlamento, como una representación ciudadana, que lo que era antes, yo no sabía sin duda de la composición que tiene, que no tenía antes, sin duda ha costado mucho trabajo, se ha convertido en un espacio de debate, de discusión y también de análisis, entonces pues ha costado trabajo en muchos casos llegar a acuerdos, a consensos, a convertirlos en un verdadero contrapeso del Ejecutivo; esta división de poderes es fundamental para el ejercicio adecuado y eficiente de los tres poderes de la Unión, entonces yo creo, que sin duda ha sido difícil el proceso, pero estamos en una situación o en condiciones de ofrecer mayores resultados a la gente, con mayor responsabilidad y capacidad, esta composición, plural sin duda, ha reflejado retos más importantes; pero al mismo tiempo en lo particular, con esta ley de reforma del Estado, muchos plantean el por qué hacer una ley para crear una ley,

pero lo que se hace es poner reglas claras para entrar de fondo a una cirugía mayor del Estado mexicano ¿no? A establecer reglas de convivencia distintas entre ciudadanos, entre los ciudadanos con el gobierno y entre los poderes; entonces yo creo que ha sido difícil el proceso, pero sin duda, ha sido el poder que más se ha democratizado, que más ha cambiado a diferencia de otros que no lo han hecho tanto ¿no? Las elecciones del Presidente de la República, son mucho más competidas, más transparentes que antes, entonces yo creo que el Legislativo ha jugado un papel importante, y esta responsabilidad esta pluralidad, este compromiso se ve reflejado con los acuerdos que se han tenido, en lo particular, el de poder dotarlo, de otorgarnos a los ciudadanos nuevas reglas más claras y más ordenadas de convivencia ¿no?

Fernando: Sin lugar a duda actualmente el poder Legislativo, las Cámaras del Congreso, son el centro de la toma de decisiones más importantes del país, respecto a las políticas públicas, y también, cumple un papel fundamental como arena política, la lucha política entre la diversidad de ideologías de posiciones políticas que se constituye en nuestro país, se da fundamentalmente en las arenas del Legislativo; sin embargo, para algunos analistas ésta concentración en los temas políticos ha hecho que se dejen de lado los temas propiamente Legislativos, que la tarea de legislar, entendida como actualizar y modernizar nuestro marco normativo, se requieren leyes más especializadas para un mundo más dinámico, ¿En su opinión es esto cierto? y, en caso que lo sea, ¿qué podemos hacer para acelerar este proceso?

Senador: Sin duda el Congreso, es el espacio natural para el debate político, para la discusión de los asuntos de interés nacional ¿no?, hay que recordar que discutimos exclusivamente una persona con un gabinete asignado por el mismo, pero sin duda el proceso Legislativo y el proceso parlamentario se cumple, a mi parecer, de manera adecuada, donde sí encuentro serias limitaciones es la capacidad que tenemos como Congreso, un Congreso que está compuesto por comisiones ¿no?, está dividido en comisiones que atienden asuntos de interés particular, yo creo que estas condiciones deberían tener una capacidad mayor de información, de acceso a la información, de preparación sin duda, yo te puedo decir varios temas, el tema financiero, hacendario, en particular, la Comisión de Hacienda, en donde la mayoría de la información o cifras que se analizan, son las cifras del Ejecutivo, y el Legislativo a veces, no ha tenido la capacidad por razones obvias en algunos casos, de allegarse de información formulada y analizada por sí mismo; tenemos otros Congresos como el de los Estados Unidos donde en éste mismo tema, pues la Comisión de Hacienda allá tiene más información, información más precisa que lo que tendría el Departamento del Tesoro, por decirte un ejemplo, entonces yo creo que en esta Reforma del Estado se ha contemplado esta situación, ese hacer de las Comisiones del Poder Legislativo, que ésta organización del

Poder Legislativo no sólo se limite a la remisión de los legisladores, a reducir el número de legisladores, sino profesionalizar estas comisiones, pero en lo actual, yo digo que es un Congreso eficiente, sin duda ha sido eficiente, pero sí podemos profesionalizarlo de manera más importante, entonces, yo creo que por ahí sería la alternativa adecuada y más con la limitación que es un anhelo que todos los legisladores deben de contar con Comisiones más profesionales que tengan información más precisa y en algunos casos mayor información a la que tiene el propio Ejecutivo, que va a depender de esta información que en muchos casos nos vierte el Ejecutivo.

Fernando: Claro, y que se da en los tiempos del Ejecutivo y en los tiempos del Congreso, en el caso del Partido Verde es muy interesante la manera en la que ha venido coligándose con otras fuerzas políticas para participar en diferentes procesos electorales, hay quién critica que los procesos electorales en México permiten las Alianzas o Coaliciones pero que lamentablemente son eminentemente electorales y al concluir el proceso, incluso desde el punto de vista legal se da por terminada la Alianza y, salvo casos excepcionales como actualmente ocurre en el caso del Partido Verde y el PRI que han llegado a alianzas legislativas, para algunos temas se disipan esas mayorías ¿Cree usted que sería conveniente que se establecieran reglas para que las Alianzas electorales tuvieran continuidad como Alianzas de gobierno en su caso o como Alianzas legislativas con reglas muy claras en el Congreso?

Senador: Sí mira, está un poco difícil que una Alianza electoral, un compromiso de dos institutos políticos autónomos, se pueda legalizar o reglamentar más allá del término de una elección, cada legislador independientemente del Partido que pertenezca y del grupo parlamentario que pertenezca, tiene la libertad de poder tomar la decisión que crea conveniente y adecuada, entonces yo creo que es más un asunto de compromiso que un asunto de regulación el tema de las Alianzas; yo creo que la ciudadanía puede ser un juzgador muy claro en ese sentido, si ve que las propuestas u ofertas de gobierno que tuvo en los diferentes partidos coaligados se llevaron a un buen puerto o fueron solamente exposiciones mediáticas de campaña que no tuvieron mayor trascendencia, nosotros tenemos un compromiso muy claro en materia legislativa con el PRI, lo hemos respetado, lo contemplamos, lo valoramos y lo seguimos llevando a la práctica, ambas instituciones hicimos ofertas muy claras muy específicas a la sociedad, a los ciudadanos de este país y, en este sentido, estamos trabajando para que éstos se consoliden y se conviertan en ley; entonces yo creo que es un compromiso de los distintos partidos y de los distintos actores políticos en este caso legisladores, el de verdad cumplir con lo que ofreció a través de una alianza o no a la sociedad.

Fernando: Claro, se crítica también de alguna manera que el Congreso mexicano, no obstante de las facultades que ejerce, en muchas ocasiones no puede realmente fiscalizar la labor o la tarea del Ejecutivo y se habla por ejemplo del informe presidencial que siendo un acto con un significado republicano interesante, es un acto de sumisión en el que acude el Presidente de la República ante el Congreso después del análisis que se hace de la glosa del informe y de las recomendaciones que se obtienen pues éstas se remiten de regreso al Ejecutivo que no tiene ni una obligación y ni un vínculo con ella, se habla también que la revisión de la cuenta pública que se realiza prácticamente dos años después del ejercicio, resulta pues obsoleta; y en su momento y finalmente, que no obstante que el país en la urnas se expresa de manera plural y diversa, al final quién gana la elección nombra libremente a un universo muy grande de funcionarios sin tomar en consideración esa determinación a través del voto; hablo pues de una situación más diversa, en todos estos aspectos. ¿Cuál es su opinión?

Senador: Mira, vivimos en un país en donde sin duda imperó el presidencialismo, el continuar bajo este sistema o no, se discutirá en la reforma del Estado, en estas mesas de consulta que se han abierto, este jueves que viene, jueves 24, se presentará la propuestas de los diversos grupos parlamentarios en torno a la reforma del Estado y es el tema que es de fondo y es el tema más importante, existen voces en todos los sentidos, pero yo creo que la mayoría van en el sentido de continuar con un sistema presidencialista, y en ese sentido, pues las facultades que tiene el Presidente de la República en este país aunque parezca que el Legislativo tiene a veces a un Ejecutivo controlado, no lo es del todo, pues la administración de los recursos depende del Ejecutivo, la autorización es del Ejecutivo, no siempre cumpliendo el paquete fiscal que aprobó el Legislativo; el tema del informe presidencial, pues sin duda es un acto republicano que en poco o en nada sirve a un diálogo constructivo, más bien parecería como el del pasado, que es un evento en donde el Presidente de la República daba a los ciudadanos las condiciones y términos que consideraba adecuadas, lejos de ser una verdadera rendición de cuentas al poder Legislativo, sin duda, el formato del informe presidencial será modificado, yo creo que dentro de ese formato debe de existir la posibilidad de que el presidente no nada más escuche los cuestionamientos de los grupos parlamentarios, si no que también responda preguntas, como sería cualquier otra comparecencia de miembros del gabinete, entonces yo creo que los mecanismos de equilibrio entre poderes se tienen que pulir dentro de esta Reforma de Estado, yo digo que ningún poder puede estar por encima del otro y los mecanismo de rendición de cuentas se tienen que redecidir, entonces yo creo que esa es la discusión que se tendrá este año, de manera importante, sería de los puntos más importantes, que se discutirán las reformas del Estado y sin duda, la intención de los legisladores es acotar las facultades del Ejecutivo, pero no solo acotar en cuanto a su capacidad de consenso, de

diálogo de gobierno, sino de rendición de cuentas, entonces yo creo que es un tema que se discutirá, yo creo que así lo quiere la ciudadanía, yo creo que quieren un equilibrio donde ningún poder pueda pasarse encima del otro y que la rendición de cuentas, a final de cuentas, el mejor esquema que tenemos para poder fiscalizar, la actitud, la actuación y también porque no, la autorización de recursos de parte de un poder al otro, es esto del equilibrio de poderes, entonces si no están bien equilibrados los poderes pues difícilmente tenemos alguno que rinda cuentas de manera eficiente al otro, entonces yo creo que se tiene que haber hecho, sin duda.

Fernando: Ahora que estuvo Giovanni Sartori en México, tuvimos oportunidad de preguntarle su opinión respecto al sistema bicameral mexicano y él decía que él se inclina por los Legislativos de una sola Cámara y que si existen dos Cámaras pues él considera que lo conveniente es que cada una realice funciones diferentes para hacer más operativa la tarea del Legislativo, en otras palabras este sistema de facultades sucesivas respecto a la reforma legal y que ya dejamos a un lado la constitucional que bueno podría ser un tema distinto, pero respecto a la reforma a las leyes federales que se siga manteniendo el sistema sucesivo en el que ambas cámaras tienen que participar y que al final hace como trámite muy complicado la aprobación de una reforma. Hay algunos autores como el Dr. Tena Ramírez para quien esto tiene el objetivo de evitar la precipitación legislativa; sin embargo actualmente, desde el punto de vista de la edad en ambos órganos, es muy similar el promedio de edad en el Senado de República y en la Cámara de Diputados, y también existen ciertas reglas al momento del dictamen que tienden a fundamentar el porqué un determinado cambio, se ha visto también que se complica en ocasiones por razones políticas, incluso a veces dentro de los mismos institutos políticos la aprobación de una determinada reforma en una cámara o en la otra o cambian los criterios y esto finalmente ha sido un obstáculo en los últimos años para las reformas legales ¿Qué es eso que se sigue justificando las facultades sucesivas respecto a la reforma legal o pudiéramos encontrar un mecanismo más ágil?

Senador: Yo creo que no, y es importante aquí establecer que no se trata de agilidad, no queremos sacar leyes ágiles, mientras menos reformas se hagan, pero reformas que más enriquezcan la vida pública, que más ofrezcan oportunidades a los ciudadanos de este país, reformas que de veras estén más analizadas, cuidadas, estudiadas, la vida que un Congreso pueda proponer iniciativas más profesionales de mayor calidad y con mayor trascendencia en la ciudadanía algo que sea un esquema adecuado, pero reconocer que aunque queramos que un gran individuo que tiene vasta experiencia en esos temas, un académico importante del tema político, como lo es el señor Sartori nos conteste cosas como si viviera en este país, al final de cuentas, a veces la trayectoria académica no siempre es adecuada en la vida cotidiana o la vida pública.

Fernando: El hábito no hace al monje, la experiencia cuenta mucho.

Senador: Así es, entonces yo creo que sin duda el hecho de tener una cámara revisora enriquece este sentido, porque se puede más que una limitante, un obstáculo para aprobar iniciativas, no se trata de aprobar iniciativas de lo que se trata es de generar leyes adecuadas, eficientes que den resultados en nuestro país y el hecho de que una cámara revisora como se ha visto en muchos casos, sin duda a veces atiende situaciones que no fueron atendidas en la cámara de origen, a la hora de recibir la minuta y ser analizadas pues se encuentra inclusive ¿por qué no? con errores a veces, entonces yo digo que es un sistema adecuado así y yo sí soy de la idea de seguir con una cámara revisora en este caso para poder generar y poder crear iniciativas más eficientes, más profesionales, más analizadas, mejor estudiadas y que se traduzcan en beneficio para la gente.

Fernando: La Comisión Permanente, como el órgano que funciona en los recesos de los plenos, cumple su papel de darle continuidad al trabajo Legislativo; sin embargo ¿se justifican actualmente Senador los recesos tan largos que obedecieron quizá históricamente a razones incluso de tipo climatológico en su momento?, actualmente ¿Cree usted que es adecuado ese ritmo de sesiones o se pudiera pensar en un nuevo esquema para ese efecto?

Senador: Yo digo que se debe de pensar en un nuevo esquema, con esto no te quiero decir que la Comisión Permanente no juega un papel muy importante y ha sido eficiente, como tú sabes el periodo de sesiones se aumentó en un mes y medio, el lugar de empezar el 15 de marzo, empezó el 1 de febrero yo creo que los primeros recesos que tiene el Congreso son muy amplios, yo soy de la idea de reducirlos sin duda y que hubiera más trabajo en sesiones ordinarias que en permanente, en periodos extraordinario pero yo soy de la idea, no creo que sea adecuado tener todo un año legislativo tan basto que pueda ser prácticamente de todo el año, porque sin duda, no tendríamos la presión ni siquiera del tiempo, por otro lado, se tocarían temas que ya no tiene caso que aterrizaran en el Congreso donde pueden ser atendidos en otro lado, porque muchos temas incluso serían hasta de tipo mediático, entonces yo creo que definir un periodo más amplio que el que se tiene actualmente, pero acotado, a más o menos a una dinámica de trabajo que por experiencia tiene el Congreso Mexicano, también haría que los temas que se atendieran, fueran temas importantes, temas con sustancia y al mismo tiempo que se pudieran aprobar dentro de los plazos establecidos, porque si tenemos un periodo ordinario, tú imagínate de todo el año no tendríamos ni siquiera la presión de poder aprobarlo, y también lo que decía, tener un equilibrio para poder tratar asuntos de índoles particulares, el primer periodo de sesiones de una legislatura nueva, pues se dedica prácticamente al análisis del paquete

económico de la ley de ingresos y egresos con legisladores que en muchos casos no tienen la experiencia para poder atender otros asuntos, entonces yo creo que este tema debe analizarse, se vale analizar esta reforma del Estado, va haber planteamientos hechos al momento, pero sí creo que los periodos de receso son más largos de lo que nos gustaría.

Fernando: ¿Convendría crear un procedimiento Legislativo como el que hacen los poderes de Estados Unidos, fast track para algunos temas, en el caso por ejemplo de la última sesión de la cámara de diputados de este periodo que acaba de concluir que fue el 27 de abril, pues se habían venido retrasando las presentaciones aparentemente por parte de los legisladores, propuestas de iniciativas y de puntos de acuerdo y en una sola sesión presentan 86 iniciativas y más de 150 puntos de acuerdo, lo que es una carga abrumadora de trabajo para las comisiones; y sin embargo aunque es muy difícil priorizar temas, pues porque depende de cada individuo la determinación de qué es más importante, la final de toda esta carga de trabajo sí hace que exista un embudo Legislativo, que ahí va llevando ciertos asuntos que requieren una atención inmediata, pues en un proceso lento, en tanto se van depurando todos estos temas, ¿se pudiera crear un procedimiento Legislativo que con una mayoría calificada de determinado número de integrantes de una de las Cámaras o de ambas cámaras pudiera establecer una fecha muy específica para la aprobación o rechazo de un tema?

Senador: Bueno yo creo que eso, ya está establecido en la ley, en la práctica parlamentaria a veces no se puede lograr por razones de tipo práctico, y de tipo práctico, me refiero a que no se cuenta con la información necesaria para poder tomar una opinión, una determinación en algún sentido u otro, yo creo que ese mecanismo de poder aprobar iniciativas, puntos de acuerdo u otra que se requiera de manera fast track yo creo que existe en la práctica y se puede dar el caso siempre y cuando se cuente con los elementos suficientes o necesarios para poder tomarla, por otro lado sin duda, el esquema o los tiempos en que se maneja, el Legislativo, tiene que ver sin duda a veces con la cantidad de trabajo y el trabajo se ve ampliamente reflejado en la cantidad de iniciativas o puntos de acuerdo que se presentan, hay minutas que llegan de la colegisladora, el rezago Legislativo, sí es importante, estamos hablando de más de 300 minutas que existen y algo que sería muy importante en este sentido y es una propuesta que haremos nosotros, es encontrar la manera que después de un periodo determinado de tiempo que todas las iniciativas que tengan que ver con un tema específico o sea interrelacionadas entre sí, para buscar una solución, una propuesta, un tema en particular, sean atendidas de manera conjunta porque muchas veces no existe la capacidad de allegarse a la información, de saber en donde están todas estas iniciativas y cual está relacionada con él, es lo mismo con un turno que se da de una iniciativa a una comisión o a comisiones unidas en su caso, entonces

yo creo que hay iniciativas que te puedo comentar ya eran desde el año 2000, siete años presentadas en una cámara que no se han aprobado, o en su caso que ya se aprobaron pero fueron a enviar a la otra y todavía no recibido la otra y después de 7 años, que ya hay muchas más iniciativas que se presentan del mismo tema y lo cual complica su dictaminación y el rezago que se empieza a acumular, entonces sí tenemos que encontrar un mecanismo que nos permita eficientizar esta situación del rezago Legislativo que se puede llegar a hacer importante y sin duda atrasada en los trabajos.

Fernando: Y finalmente Senador los puntos de acuerdo, que han sido una herramienta muy importante en el trabajo, sobre todo de la naturaleza política del Congreso mexicano; sin embargo siguen sin tener fundamento legal y aunque existe la costumbre parlamentaria de que el Ejecutivo atienda la mayoría de ellos, pues también la atención que les puede dar es muy discrecional dependiendo de lo que considere, puesto que no existe ninguna vinculación, ¿De qué manera se puede fortalecer esa clase de comunicación política entre el Congreso y el Ejecutivo y darle vinculación a los puntos de acuerdo?.

Senador: Bueno son procedimientos que se hacen, acuerdos que toman, el pleno de alguna Cámara o en su caso de ambas Cámaras, puede haber exhortos, puede haber pronunciamiento, puede haber manifestaciones públicas que se realizan a través de este medio, sin duda la vinculación legal que se le debe de dar, es la de satisfacerlo de alguna manera, de dar cumplimiento a ese punto de acuerdo que se emitió en alguna cámara o en ambas, sin duda, otro tema importante que tiene que ver con este, es el de la llamada congeladora parlamentaria, hay iniciativas que no se aprueban, porque no se cuenta con la mayoría del consenso o son temas delicados que hay que atender de manera particular y se dejan ahí, al igual que el "veto de bolsillo", facultad del presidente, que ni siquiera es facultad porque no lo veta, pero tampoco lo publica, entonces es un asunto que hay que atender ahí, el Presidente debe estar obligado o a publicar o a rechazar.

Fernando: En un período de tiempo.

Senador: En un tiempo muy claro, entonces este tema de la congeladora legislativa o el veto de bolsillo sin duda también distraen la atención que se le puede dar a los asuntos y retrasan la función para los problemas en otros casos, entonces, sin duda, son asuntos que hay que atender y estoy seguro que con todas las reformas que se harán al poder Legislativo, al Ejecutivo etcétera, esta situación dejará de persistir y de existir.

Fernando: Pues Senador, aprecio mucho su tiempo, la oportunidad de platicar con usted, de verdad muchas gracias.

Senador: Muchas gracias a ti.

FUENTES

OBRAS CONSULTADAS

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1993.

Alcalá Noguera, Humberto, *Constituciones Iberoamericanas: Chile*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, S.E., traducción de Ernesto Garzón Valdés, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

Alfonso Muñoz, Hugo, *Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*, Publicación del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL). San José, Costa Rica, Marzo de 2000.

Almond, G.A. y Powel, G.B., *Política comparada*, Paidós, México, 1966.

Andrade, Eduardo, *La declaración de procedencia en el sistema constitucional mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos Núm. 63, México 2004.

Aragón Reyes, Manuel, *Constitución y control del poder*, Ediciones Ciudad Argentina, España, 1995.

Aristóteles, *La Política*, 10a Edición, Porrúa, México, 1982 .

Armenta López, Leonel Alejandro, *La Forma Federal del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 73, 1ª Reimpresión, México, 2005.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constituciona*, Oxford University Press, México, 1998.

Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999.

Becerra, Salazar y Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Editorial Cal y Arena, México, 2000.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Biffen, John, *Inside the House of Commons*, Londres, Grafton Books, 1989.

Binder, Sara, *Minority Rights, Majority Rules*, Cambridge University Press, New York, 1997.

Blanco Ande, Joaquín, *Teoría del poder*, Pirámide, Madrid, 1977.

Blondel, J., et. al., *Government and Opposition*, Vol. 5, No. 1, 1970.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

_____. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Briceño Sierra, Humberto, *El proceso administrativo en Iberoamérica*, UNAM. México, 1968.

Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª edición, Porrúa, México, 1991.

Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso Mexicano, Historia, organización, funcionamiento y propuesta de reformas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Los Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 7ª edición, México, 2006.

Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Reglas lógicas del discurso parlamentario*, S.E. México, D.F. 1998.

Carbonell y Sánchez, Miguel, (director de la colección), *Ensayos sobre presidencialismo mexicano*, Editorial Aldus, México, 1994.

_____. *La constitución en serio: multiculturalismo igualdad y derecho sociales*, Porrúa, UNAM, México, 2002.

_____. *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, Porrúa, México 2004.

Cárdenas, Raúl, F., *Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 1982.

Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993.

Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, México, 2000.

Carré de Malberg, R., *Teoría General del Estado*, 2ª Edición, UNAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Congreso de los Diputados. Guía de funcionamiento. VII Legislatura. Madrid, 2000.

Cossío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, S.N. E. Joaquín Motriz, México, 1972.

Cossío, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, Senado de la República, LIX Legislatura - ITAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Covián Andrade, *El sistema político mexicano. Legitimidad electoral y control del poder político*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C. México, D.F. 2004.

_____. *El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2000.

_____. *El sistema político mexicano. Democracia y cambio estructural*. Segunda Edición, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2001.

_____. *La Constitución mexicana del siglo XXI. (Proyecto de Constitución)*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México, 2006.

_____. *Teoría constitucional*". Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. Segunda Edición. México, 2004.

_____. *La teoría del Rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México, 2000.

_____. *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el Estado Social?* Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México, 2008.

Dahl, Robert, *Who Geverns?* Yale University Press, EE.UU. 1971.

De Agapito Serrano, Rafael, *Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu*, Tecnos, Madrid, 1989.

De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *El Parlamentarismo: algunas consideraciones sobre el tema*. Tesis doctoral. Facultad de Derecho de la UNAM. División de Estudios de Posgrado, México, 1990.

De la Torre Villar, Ernesto, *Constitucionalismo mexicano y su origen. Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán*, UNAM, México, 1964.

De Vega, Pedro, et. al., *Estudios político- constitucionales*, UNAM, México 1980.

Del Valle Espinosa, Alfredo, "Los principales procedimientos parlamentarios y las resoluciones que derivan de ellos" en el Seminario: *La Cámara de Diputados en el Sistema Constitucional Mexicano*, H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. Servicio de Investigación y Análisis, México, 2005

Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. edición, Taurus, Madrid, 1986.

Diego y Serna de la Garza, José María, (coordinadores), *El Gobierno en América Latina ¿presidencialismo o parlamentarismo?*, UNAM, México, 2007.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, Ariel, 1984.

_____, *La monarchie republicaine*, S.E. París, 1974.

_____, *Los partidos políticos*. Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.

Easton, David, *Esquema para el análisis político*, S.N.E. Amorrortu, Buenos Aires, 1992.

_____. *Políticas modernas: Un estudio sobre la situación de la ciencia política*, S.N.E. Editorial Letras, México, 1968.

Elías Galaviz, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación*. UNAM, México, 2006.

Esparza Frausto, Abelardo. *El juicio político. Cuadernos de la judicatura*. Zacatecas, Año III, Número 17. México, 2001.

Esteban, Jorge de, et. al., *El régimen constitucional español*. Editorial Labor, Barcelona, 1980.

Fernández Ruíz, Jorge, *El Poder Legislativo*, segunda edición, Porrúa, UNAM, Serie Investigaciones Jurídicas, no. 137, México, 2004.

Figuroa Neri, Aimée, et. al., *Evaluación 2007 de las leyes de fiscalización superior mexicanas*, Universidad de Guadalajara, México, 2007.

Filangieri, Cayetano, *La ciencia de la Legislación*, S.N.E. Tomo I. Con comentarios de Benjamín Constant, traducción de E. Arturo Velázquez Mejía, Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática del Congreso de la

Unión, Instituto de Estudios Legislativos del Congreso del Estado de México, México, 1994.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 3ª edición, Porrúa, México, 2003.

Forsthoff, Ernest, et. al., *El Estado social*, traducción de José Puente Egido, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.

Fraga Iribarne, Manuel, *El Parlamento Británico*, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1960.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 44 edición, Porrúa, México, 2005.

Frezza, Paolo, *Corso di Storia del Diritto publico romano*, 3ª, editorial Studium. Roma, 1982.

Friedrich, Carl Joachim, *El hombre y el gobierno: una teoría de la política*, traducción de González Casanova, J. A., Tecnos, Madrid, 1968.

García Fernández, Javier, et. al., *El Poder Legislativo en la Actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de Diputados, Madrid, 1985.

García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.

Gerardo Álvarez Tenorio y Dolores París (compiladores), *Política y Estado en el pensamiento moderno*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

Gil Villegas, Francisco (coordinador), *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LV Legislatura. México, 1994

Goldsmith. M.M., *Thomas Hobbes o la Política como Ciencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Oxford, México, 2004.

González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, 3ª Edición, Vicens Universidad, Barcelona, España, 1989.

González Chávez, Jorge, *El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa. Estudio comparativo. Reino Unido, Italia, Alemania, España, Francia*, Serie. Reportes, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000.

González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª edición, UNAM, México, 1987.

González Uribe, Héctor, *Hombre y Estado: estudios político constitucionales*. Porrúa, México, 1988.

González, Luis, *Estudio Preliminar. El Congreso del Anáhuac 1813*, Cámara de Senadores, México, 1963.

González, María de la Luz, *Valores del Estado en el pensamiento político*, 2ª edición, Mc Graw Hill, México, 1997.

Guastini, Ricardo, *Estudios de Teoría Constitucional*, Editorial Fontamara, México 2003.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y López Ortega, Mariana, *Manual sobre el marco jurídico del presupuesto público federal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2002.

Heller, Herman, *Teoría del Estado*, 5ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Hobbes, Thomas, *El Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Houriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, traducción de José Antonio González Casanova, Ariel, Barcelona, 1971.

Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.

Ifigenia Martínez (Coord.), *El Nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 2001.

Jefferson, Thomas, *Manual del derecho parlamentario ó resumen de las reglas que se observan en el parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la preposición, discusión y decisión de los negocios*. S.N.E. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2002.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Traducción de Fernando de los Ríos, Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

Jiménez de Praga y Cabrera, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1983.

- Johnson, Gerald White, *El Congreso*, S.N.E. Editorial Índice, Buenos Aires, 1963.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Editorial Colofón, México, 1992.
- _____, *Teoría Pura del Derecho*, trad. de R.J. Vernengo, UNAM, México, 1979.
- Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial del Valle de México, México, 1998.
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª Edición, Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte, editorial Ariel, Barcelona, 1986.
- Manzella, Andrea, *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones legislativas, Cámara de Diputados LIII Legislatura, México, 1987.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Porrúa, México, 2003.
- Márquez Rábago, Sergio, *Evolución Constitucional Mexicana*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Martínez, Ifigenia (coordinadora), *El nuevo poder del Congreso en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.
- Mason, Paul. *Manual de Mason sobre el procedimiento legislativo*, El Centro para la Democracia – Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., Estados Unidos de América, 1995.
- Mejía M., Raúl y Orozco L., Wistano, *El Senado de la República y la política interior, Senado de la República*, ITAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2003.
- Messner, Johanes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Rialp, Madrid, 1967.
- Mezey Michael, *Comparative Legislatures*, Duke University Press, Durham, N. C., 1979.
- Mijangos Borja, María de la Luz, et. al., *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1998.
- Mirkine-Guetzevitch, *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, París, 1931.
- Monereo Pérez, José Luis, *La democracia en crisis: Harold Laski*, editorial El Viejo Topo, Barcelona, España, 2004.

Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín, *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos, 1984.

Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, 14ª, Edición, Porrúa, México, 2001.

Mora-Donatto, Cecilia, (coordinadora), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

_____. *Principales Procedimientos parlamentarios*. 1ª edición. Cámara de Diputados, México, 2000.

_____. *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática-UNAM, México, 1998.

_____. *Temas Selectos de Derecho Parlamentario*, Universidad Anáhuac del Sur - Porrúa, México, 2001.

Nacif Hernández, Benito, *El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2005.

Nava Gomar, Salvador, (coordinador), *Manual de Técnica Legislativa*. Tomo I. Coedición con LV Legislatura, Estado de México; Konrad-Adenauer-Stiftung; Universidad Anáhuac del Sur; D&P Consultores S.C.; The State University of New York; United States Agency for International Development, USAID, México, 2003.

Nino, Carlos Santiago, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1997.

Norton Philip, *Legislaturas*. Oxford University Press, México, 1990.

_____. *Parlamentos y Gobiernos en la Europa Occidental*, Porrúa, México, 2003.

Oleszek, Walter, *Congressional Procedures and the Policy Process*, CQ Press, 7a Edición, Estados Unidos de América.

Oñate Laborde, Santiago, et. al., *Derecho parlamentario iberoamericano*, Porrúa, México, 1997.

Orozco Gómez, Javier, *El Poder Legislativo en el Estado Mexicano*, Porrúa, México, 2005.

Ortiz Arana, Fernando y Cerda Trejo, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*. Editorial Sista, México, 2005.

Pau i Vall, y Carbonell, Miguel, (compiladores), *Temas y Problemas del parlamento contemporáneo*, Senado de la República, LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José María, "Comentario al artículo 69", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 12ª Ed.; Porrúa- UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, México, 1998.

_____. *El congreso mexicano, análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, Porrúa, México, 2003.

_____. *El Congreso de la Unión. Integración y Funcionamiento.*, UNAM-IIJ; México, 1997.

Pellet Lastra, Arturo, *El poder parlamentario: su origen, apogeo y conflictos*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1995.

Pitkin, Hanna Fenichel, *Concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México 1999.

Prieto Sanchís, Luis, *Ley, principios, derechos*, S.N.E. Madrid, 1998.

Quiroga Lavie, Humberto, et. al., *Derecho parlamentario Iberoamericano*, Porrúa, México, 1987.

Rabasa, Emilio *La Constitución y la Dictadura*, Cámara de Diputados, México, LVII Legislatura, 1999.

Raigosa Sotelo, Luis, *La Comisión Permanente del Congreso de la Unión*. Senado de la República LIX Legislatura - ITAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

_____, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, Senado de la República, LVIII Legislatura, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Rawls, John, *Teoría de la justicia*, traducción de María Dolores González, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Reveles Vázquez, Francisco (Coordinador), *El Nuevo Sistema Político Mexicano: Los Poderes de la Unión*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; Gernika, México, 2006.

Reyes Heróles, Jesús, et. al., *El liberalismo Mexicano*, UNAM, México, 1958.

Rodríguez Araujo, Octavio y Sirvent, Carlos, *Instituciones Electorales y Partidos Políticos en México*, Jorale Editores, México, 2005.

Rodríguez Prats, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*, UNAM, México, 2006.

Romo Michaud, Javier, *Técnicas de investigación jurídica*. Antología, UNAM, Facultad de Derecho, División Universidad Abierta, México, 1993.

Rubio Llorente, Francisco, et. al., *La forma del Poder. Estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993.

Ruiz Massieu, José Francisco, *El Parlamento*, colección José Ma. Luis Mora, LVI Legislatura, H. Congreso del Estado de Guanajuato, 1995.

Sabine Georg, *Historia de la teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho Político Parlamentario. Principios, valores y fines*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2005.

Salazar Ugarte, Pedro, et. al., *Reformas Urgentes al Marco jurídico del Congreso Mexicano*. Tomo I, 2ª Edición, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, 2004.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1995.

Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, España, 1990.

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, traducción de Miguel Ángel González Rodríguez y María Crisitna Patellini, Editorial, Taurus, México, 2006.

_____, *Elementos de Teoría política*, Alianza Editorial Textos, Madrid, 1992.

_____, *Ingeniería constitucional comparada*, 3ª edición, traducción de Roberto Reyes Masón, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

_____, *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

_____, *Teoría de la democracia*. Tomo I, *El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, México, 1991.

Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, España, Alianza Editorial, 1996.

Sepúlveda Iguíniz, Ricardo, *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, Editorial Themis, México, 1999.

Sierra Porto, Humberto A. *Conceptos y Tipos de Ley en la Constitución Colombiana*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1998.

Silk, Paul, *How Parliament Works*, 2ª edición, Londres y Nueva Cork, Longman, 1991.

Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Editorial Planeta, México, 1999.

_____. *Esferas de la Democracia*, Cuaderno núm. 9. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1996.

Silva Ramírez, Luciano, *El Control Judicial de la Constitucionalidad y el Juicio de Amparo en México*, Editorial Porrúa, México, 2008.

Strauss, Leo y Cropsey, Joseph, *Historia de la Filosofía Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Suárez Íñiguez, Enrique, et. al., *Enfoques sobre la democracia*, FCP y S. UNAM - Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, Porrúa, México, 30ª edición, 1996.

_____. *Leyes fundamentales de México, 1808 – 1983* 12ª Edición, Porrúa, México, 1983.

Touraine, Alan, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000.

Tribe Laurence, H., *American Constitutional Law*, 2ª Ed. Mincola, N.Y. The Foundation Press, 1988.

Urbani, G. *L'analisi del sistema político*, Il Mulino, Bologna, 1971.

Valadés, Diego, *El control del Poder*, 2ª ed, Porrúa- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

Valencia Escamilla, Laura, *La disciplina parlamentaria en México*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.

Verdú Lucas, Pablo, *Teoría general de las relaciones constitucionales*, S.N.E. Editorial Dykinson, Madrid, 2000.

Virgilio Muñoz, Manuel, et. al., *Nuestra Constitución. Historia y valores de una nación*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Viver i Pi- sunyer, Carles, “La promulgación y la fecha de las leyes” en GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), *La reforma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986.

Weber, Max, *Economía y sociedad*, 2ª Edición. 2. Vols. Traducción de José Medina Echevarría, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Weldon, Jeffrey A. *Executive-Legislative Relations in Mexico in the 1990s. Dilemmas of change in mexican politics*. Devin Middlebrook, San Diego, 1999.

Wilson, Woodrow, *Constitutional Government in the United States*, Columbia University Press, Estados Unidos de América, 1911.

Young. G. M., *El Gobierno y el parlamento de la Gran Bretaña*, Espasa - Calpe. Argentina, S.A. 1944.

Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil: ley, derechos justicia*, Editorial Trotta. Madrid, 1995.

Zavala de, Lorenzo, *Obras, el historiador y el representante popular. Ensayo crítico de las revoluciones de México desde 1808 hasta 1830*, Porrúa, México, 1969.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Andrea de, Sánchez, Francisco José, *Diccionario de Derecho Parlamentario Mexicano*. 2ª ed. Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1993.

Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*. 2ª Ed. Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

Blanquez Fraile, Agustín, *Diccionario latino-español*, 5ª edición, Ramón Sopena, Barcelona, 1967.

Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Gianfranco Pasquino (et. al) *Diccionario de Política*, 13ª Edición, Siglo XXI Editores, México, 2002.

Burgoa, Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. Ed. Porrúa, México, 1984.

Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 23ª edición Editorial Heliasta, Argentina, 1994.

Dahl, Robert, *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, Aguilar, Madrid, 1976.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21ª Edición, Madrid, 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. Porrúa-UNAM, México, 2004.

Gifts, Steven H., *Law Dictionary*, 4ª Edición, Barrons's.Educational, Series, New York, 1996.

Moliner, María, *Diccionario de uso del Español*, Gredos, Madrid, 1984.

Nueva Enciclopedia Jurídica Omeba., Tomo XIV, Barcelona, 1978.

HEMEROGRAFÍA

Aragón Reyes, Manuel, "El control parlamentario como control político, en *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, núm. 23, 1986.

Armenta López, Leonel Alejandro, "Federalismo y descentralización", en Faya Viesca, Jacinto (coord.). *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista AMEINAPE, núm. 1, Querétaro, México, 1996.

Cheli, Enzo y Caretti, Paolo. "El proceso legislativo en Italia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, núm. 16. enero-abril de 1986.

Daros, William. "Tras las huellas del pacto social", *Enfoques: Revista de la Universidad Adventista de la Plata*, Argentina. Nº 1, 2005.

De Andrea Sánchez, Francisco José. "Un aspecto toral del proceso legislativo los plazos de presentación de dictámenes de comisiones legislativas al pleno, en Argentina, Chile y Estados Unidos de América, como marco de referencia para una reforma del tema en México". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie. Año XXXVI, núm. 106, enero- abril de 2003.

Escamilla Hernández, Jaime. "Breves notas sobre el parlamento británico" en *Revista Alegatos*. Universidad Autónoma Metropolitana. núm. 22. Septiembre - Diciembre. 1992.

Hamdan Amad, Fauzi, "Aspectos jurídicos de la deuda pública. Teoría y practica", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Aspectos de la deuda Externa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990.

Hernández, María del Pilar, "*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*". Comentario al artículo 76 constitucional. Editorial Porrúa y UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo III, México, 2003.

House of Commons Procedure: Its Reform, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, publicación número 82-15E del Gobierno del Canadá.

Mora-Donatto, Cecilia, "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario" en *Cuestiones constitucionales*. *Revista Mexicana de Derecho constitucional*. Número 4, enero – junio, 2001.

Pineda, Manuel, "El Juicio Político. El arma de dominio" en *Revista Contralínea*. Núm. 10, Enero 2003.

Queralt Tejada, Gorráiz, “La crisis de la Ley” en *El vínculo social: ciudadanía y cosmopolitismo*, Editorial Tirant Lo Blanch, 2002.

Rodríguez Lozano, Amador, “La reforma del Estado y el Congreso de la Unión: una visión desde el Senado sobre el fortalecimiento del Poder Legislativo en México”, *Revista del Senado de la República*, México, número 3; t. 2, abril – junio de 1996.

Romo Michaud, Javier. “Reflexiones en torno al concepto del Derecho”, en Forum. Expresión Universitaria. Año 1, Número 1, México, junio de 1992.

Rubio Llorente, Francisco. “El control parlamentario”. *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*. México. Cámara de Diputados LIV Legislatura- Instituto de Investigaciones Legislativas, núm. 1. Vol. 1, enero – abril de 1991.

Santiago Campos, Santiago. “Procedimiento legislativo en México a través de su historia”, en *Revista Quórum Legislativo*, Número 86; Julio- Septiembre de 2006.

Sosa Solís, Federico Stein. “El Juicio Político en México”, en *La Revista Peninsular*, Edición 439, 20 de Marzo, Mérida, Yucatán, México. 1998.

LEGISLACIÓN

Andrade Sánchez Eduardo, (et. al). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. 12ª Edición. Porrúa. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1995.

Ley de Ingresos de la Federación del Ejercicio Fiscal de 2007. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2007.

Ley Federal de Competencia Económica. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1992.

Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos . Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2006.

Reglamentos y Acuerdos Parlamentarios

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

Acuerdo Parlamentario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos *relativo al Orden del Día de las Sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de Votación*; (publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1348- I octubre 9 de 2003),

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

Acosta, Carlos.: “Propone el PRI que la Suprema Corte dirima controversias limítrofes”, en *El Sol de México*, México D.F., 6 de mayo de 2008.

Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “Pone fin el Senado al ritual del Informe presidencial”, en *La Jornada* el 20 de junio de 2008.

Montemayor, Carlos, “El informe Presidencial”, en *La Jornada*, marzo, 2002.

Notimex, “Recorre 91 años la Constitución de 1917 entre modificaciones”, en *Imagen. El periódico de los zacatecanos*, México, 10 de febrero de 2008.

Ortiz Proal, Fernando, “Embudo Legislativo”, en *El Universal, Opinión*, México, D.F. 7 de octubre de 2005.

_____. “Derecho Parlamentario”, en *El Universal. Opinión*. México, D.F. 9 de marzo de 2007.

_____. “Veto presidencial”, en *El Universal. Opinión*. México D.F., 20 de mayo de 2005.

Ricardo Gómez y Andrea Merlos, “Detectan irregularidades por 40 mil millones de pesos en cuenta pública de 2006”, en *El Universal*, México D.F., 6 de marzo de 2008.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental, A.C. (ASOFIS), www.asofis.org.mx.

Auditoría de la Superior De la Federación: <http://www.asf.gob.mx>.

Biblioteca Jurídica Virtual. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: <http://www.bibliojuridica.org/libros/>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: www.diputados.gob.mx

Cámara de Diputados de la República Italiana. <http://www.camera.it/>

Cámara de Diputados de la República de Chile. <http://www.camara.cl>.

Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos de América, www.house.gov.

Diario Oficial de la Federación. <http://www.dof.gob.mx/>

Gaceta del Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx/gaceta.php>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

National Conference of State Legislatures.
<http://204.131.235.67/programs/legismgt/about/germane.htm>

Orden Jurídico Nacional. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>

Senado de la República. <http://www.senado.gob.mx>

Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/>

OTRAS FUENTES

Conferencias

Fix-Zamudio, Héctor, ponencia presentada en el Foro "*Juicio Político, Historia, Realidad y Perspectiva*", celebrado el 28 de julio de 1999 en el Salón Verde del recinto de la Cámara de Diputados en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Nacif Hernández, Benito, "El fortalecimiento de las comisiones" *Primer Ciclo de Mesas Redondas: Reformas Urgentes al Marco jurídico del Congreso Mexicano*. Tomo I, 2ª Edición, Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México, 2006.

Patiño Manfer, Ruperto, "*Análisis comparativo de los principios que rigen en la zona de libre comercio de América del Norte frente a los principios de contenido económico contenidos en la Constitución Mexicana*", en Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, UNAM, México, 1993.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, ponencia titulada "*Propuestas para reformar funcional y estructuralmente el Congreso de la Unión*", en el *Primer Ciclo de Mesas redondas: Reformas Urgentes al marco jurídico del Congreso Mexicano*. Cámara de Diputados LIX Legislatura. México, 2006.

Silva Ramírez, Luciano, ponencia titulada "Es necesaria una reforma en materia de amparo", *Ciclo de conferencias en homenaje al profesor emérito Ignacio Burgoa Orihuela*, efectuado el 9 de marzo de 2006 en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Boletín UNAM-DGCS-176.

Entrevistas a Legisladores.

1. SEN. JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN (PAN)

Realizada el 8 de mayo de 2007 en la denominada Torre Azul (oficinas de los senadores del PAN).

Duración: 33 minutos.

2. DIP. CÉSAR CAMACHO QUIROZ (PRI)

Realizada el 22 de mayo de 2007 en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Duración: 30 minutos.

3. SEN. PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ (PRD)

Realizada el 22 de mayo de 2007 en la Torre Caballito.

Duración: 1 hora.

4. DIP. JOSÉ JESÚS REYNA GARCÍA (PRI)

Realizada el 16 de mayo de 2007 en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Duración: 15 minutos.

5. SEN. FRANCISCO DE PAULA AGUNDIS ARIAS (PVEM)
Realizada el 21 de mayo de 2007 en la Torre Caballito.
Duración: 25 minutos.