



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA INTERPELACIÓN AL  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN SU INFORME DE  
GOBIERNO”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**JOSÉ ANTONIO MANJARREZ POLANCO**

Asesor de Tesis: Lic. Felipe Rosas Martínez

MÉXICO, DF., 2008



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.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., a 22 de Mayo de 2008.

DR. ISIDRO AVILA MARTINEZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **MANJARREZ POLANCO JOSE ANTONIO**, con número de cuenta 74180459 bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA INTERPELACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN SU INFORME DE GOBIERNO**", realizada con la asesoría del profesor **Lic. Felipe Rosas Martínez**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".*

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
DIRECTOR DEL SEMINARIO

  
LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

\*Irm.



UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSÉ VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E

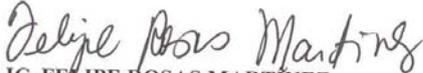
**Distinguido Licenciado:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado y asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL SOBRE LA INTERPELACIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN SU INFORME DE GOBIERNO", elaborada por el alumno MANJARREZ POLANCO JOSÉ ANTONIO.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobada, a efecto de que el sustentante presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

Abruptamente  
A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., mayo 12 de 2008.

  
LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ.  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.

\*mpm.

## DEDICATORIA

A MI MADRE, **MARÍA INÉS POLANCO RAMÍREZ** Y A DIOS, POR SU  
COMPLICIDAD PARA QUE YO VINIERA AL MUNDO...con todo mi amor.

## INDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
 <b>Capítulo Primero</b>	
<b>Regímenes Políticos.....</b>	<b>8</b>
A) Monarquía y República.....	24
B) Autocracia y Democracia.....	32
C) Parlamentarismo y Presidencialismo.....	35
 <b>Capítulo Segundo</b>	
<b>Antecedentes Constitucionales del Ejecutivo en las Constituciones de México.....</b>	<b>42</b>
A) Elementos Constitucionales de Rayón.....	52
B) Constitución de Cádiz de 1812.....	53
C) Constitución de Apatzingán de 1814.....	55
D) Constitución de 1824.....	56
E) Constitución de 1836.....	58
F) Bases Orgánicas de 1843.....	60
G) Constitución de 1847.....	61
H) Constitución Liberal de 1857.....	62
I) Constitución de 1917.....	65
 <b>Capítulo Tercero</b>	
<b>Los Informes Presidenciales en la Historia de México y su Regulación Jurídica.....</b>	<b>68</b>
A) Probables Interpelaciones.....	74
B) Regulación Jurídica del Informe Presidencial.....	95
C) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	98
D) Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	102
E) Acuerdos Parlamentarios.....	105
F) Oficios de los Presidentes de los Grupos Parlamentarios.....	116

## Capítulo Cuarto

<b>Análisis Constitucional del Artículo 69</b> .....	119
A) Debates sobre el Artículo 69 Constitucional.....	124
B) La Interpretación del Artículo 69 Constitucional.....	127
C) Argumentos a Favor de la Interpelación.....	131
D) Argumentos en Contra de la Interpelación.....	134
E) Proyecto de Reglamento Interior para El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	136
F) Propuestas para Realizar las Interpelaciones.....	141
<b>Conclusiones</b> .....	144
<b>Fuentes Consultadas</b> .....	149

## INTRODUCCIÓN

El tema de la Interpelación al Presidente de la República en su Informe de Gobierno, es un título que por su temporalidad despierta interés, desde el concepto mismo.

**Interpelación:** del latín *interpellatio*, interrumpir al que habla.

Es una figura propia de los sistemas parlamentarios que se ha adoptado en las asambleas legislativas de los países con sistema presidencialista.

La **interpelación** en nuestra legislación es un tema intocado e intocable, es mas, ni el término se menciona, ya que el mismo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (rgicgeum) lo denomina como **interrupción**, y concretamente en su artículo 104 establece: "Ningún diputado podrá ser **interrumpido** mientras tenga la palabra a menos que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105 o de alguna explicación pertinente, pero en este caso sólo será permitida la **interrupción** con permiso del presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo."

Lo anterior, para nosotros no es más que una **interpelación**, entendiendo como tal, "cuando un orador o alguien que hace uso de la palabra, es suspendido transitoriamente en el uso de ella".

En el sentido de la última parte del artículo en cita, para realizar la **interrupción**, se requiere el permiso del presidente y del orador interrumpido, de no haber el consentimiento de ambos, aún siendo la **interrupción** por alguna de las razones establecidas y que la hace procedente, esta no puede darse.

Las **interrupciones** por tanto, únicamente pueden darse en sesiones en las que exista deliberación o debate; no serán permitidas en los casos de sesiones solemnes, de apertura o clausura, ya que en estas, se tiene una agenda determinada por la constitución o la ley; no es factible que el orden del día relativo a ellas sea alterado con adiciones.

Nos aclara sobre el particular, el párrafo 3, del artículo 7° de la Ley Orgánica del Congreso, que a la letra establece: "El presidente del Congreso contestará el informe (del presidente de la república), en términos concisos y generales, con las formalidades que corresponden 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."

Salvo los casos previstos en los artículos 84 y 85 constitucionales en que si se delibera, para ello es necesario con vista a suplir la falta del Presidente de la Republica; en los restantes casos en que el Congreso de la Unión actúa en cámara única, como son apertura de sesiones y la lectura del informe presidencial, protesta del presidente y clausura de sesiones, no es factible que se delibere ni que se llegue a votación, por lo mismo, no procede interpelar al presidente del congreso que declara abierto o cerrado un periodo, ni al presidente de la republica cuando da lectura a su informe de gobierno o rinde protesta como tal.

La ley Orgánica del Congreso, ha adoptado ciertas precauciones con el fin de garantizar que las deliberaciones y las votaciones que se hagan en las cámaras, se realicen en un clima de tranquilidad, orden y seguridad, además de los acuerdos parlamentarios que realizan los presidentes de las diversas fracciones, y que subsanan las lagunas, tanto de la ley como del reglamento.

Por lo que se refiere concretamente al informe presidencial, desde 1867, a propuesta de Sebastián Lerdo de Tejada, las relaciones entre los poderes

legislativo y ejecutivo deben darse de forma escrita; ello no ha impedido la presencia del Presidente de la República ante el Congreso, actuando este en cámara única, y dé lectura a su informe.

En ese contexto debe ser interpretado el artículo 93 constitucional, que instituye como obligatoria la presencia de los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, en los recintos de las cámaras, y la posibilidad de citarlos a que concurran para dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos, en la inteligencia de que éstos, sí pueden ser interpelados.

Asimismo, dicho ordenamiento establece la facultad de cualquiera de las cámaras de citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En complicidad con el artículo 93 constitucional, el artículo 7º de la Ley Orgánica del Congreso General, obliga al propio Congreso, a analizar durante las primeras sesiones ordinarias el informe presentado por el Presidente de la República,

Deseamos señalar, que la razón que dio origen a nuestro tema, fueron precisamente los cambios que se presentaban dentro del marco de los nuevos aires de democracia que se respiraban en México y en el mundo, sobre todo, cuando la sociedad mexicana se empieza a organizar sin intermediación del gobierno, dándose con ello la ciudadanización de los diversos órganos que a la postre serían autónomos: IFE, Banco de México y CNDH, entre otros. Parte de ello, fue producto de los sismos de 1985 y posteriormente de las manifestaciones que se originaron en 1988 como consecuencia del proceso electoral presidencial. Fue entonces, que tanto en el ámbito político como en el

académico, se hizo referencia a la urgencia de llevar a cabo una Reforma del Estado.

Una reforma la entendemos como un cambio o transición, y que para lograrlo, se deben instrumentar mecanismos o procedimientos que consideren todos los campos, ya que el Estado es precisamente, el objeto y el sujeto de una reestructuración, política, económica y social, que permita enfrentar los retos que los cambios mundiales obligan, y que nuestra sociedad demanda.

Precisamente sobre la llamada Reforma del Estado en nuestro país, encontramos lo que escribiera el Politólogo José Luis Díaz Moll, sobre este tema: "Que durante la administración de Carlos Salinas de Gortari los cambios se ciñeron en buena medida, a una serie de modificaciones profundas orientadas a la vertiente económica, continuando con el cambio estructural que iniciara Miguel de la Madrid Hurtado. Específicamente, dichos cambios se enmarcaron en el redimensionamiento del Estado. En un marco de apertura a los mercados internacionales se desincorporó más del 90% de las empresas paraestatales. Sin embargo, la vertiente política fue escasamente abordada.

Continúa este politólogo señalando que:"En diciembre de 1994, al tomar posesión como Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, se comprometió a encausar los trabajos para la reforma del Estado. No obstante las diferencias que entre las fuerzas políticas se dieron, pudieron concretarse reformas trascendentales para el país, destacando la reforma electoral. Sin duda la legislación electoral producto de la Reforma de 1996 es el indicador más sólido y contundente de este proceso, pues creó un espacio de competencia equitativo."<sup>1</sup>

Como podemos apreciar en la cita mencionada, ya ha habido intentos de reformar al Estado, y que al parecer, solo han sido reformas económicas y no una reforma de Estado.

---

<sup>1</sup> La Gobernabilidad Democrática en México .Int. Nal. de Admón. Púb. México. pág.50

Es pues, ésa la época que nos motivó a pensar en este tema de tesis, esos tiempos en que se percibía una nueva orientación de todas las instituciones nacionales, cuando la sociedad comienza a participar, teniendo como resultado una mayor apertura, legando la rectoría que el estado ejerce, en el pueblo.

Nuestra modesta pretensión es aportar un granito de arena que permita emprender el camino hacia una nueva era en los informes anuales del Presidente de la República, con discusiones intensas y constructivas, obligando a los poderes ejecutivo y legislativo a mantener discusiones de altura, a discernir el informe del presidente, de tal manera que no le queden dudas al pueblo sobre la veracidad del mismo y seguros de que la política que un hombre realiza, sea la adecuada para manejar el destino de millones de mexicanos.

La posibilidad de realizar interpelaciones al presidente de la república en sus informes anuales, es un constante reclamo que el más común de los sentidos pudiese concebir, desde la histórica participación, (sin que haya sido esta una interpelación) de Don Belisario Domínguez, quien en la tribuna del Senado de la República, en un alarde de auténtico nacionalismo, fustigó la conducta del entonces presidente Victoriano Huerta, acusándolo (entre otras cosas) de asesino y traidor a la patria, lo que a la postre le ocasionaría perder la vida por instrucciones de aquel.

No deseamos ser republicanos y democráticos porque lo dicta nuestra constitución (Art.40), y que la soberanía que el pueblo ejerce por medio de los poderes de la unión (Art.41), solo esté en el papel, sino que efectivamente se manifieste en los hechos, por el respeto a todas sus instituciones y por la lucha constante por una democracia transparente.

Y precisamente, gracias a las reformas electorales de 1996, contamos con un sistema de partidos mas competitivo, con elecciones libres, con libertad de expresión, y donde surge una sociedad más organizada y participativa, donde

los partidos pueden ganar y perder elecciones, un Congreso de la Unión con una composición plural, y permite que partidos políticos diferentes a los de siempre (PRI-PAN), irrumpieron a la escena política con conceptos ideológicos y proyectos de nación distintos (PRD- PT-PVEM), así como otros que han surgido, para desaparecer luego de que el IFE les entrega la “dote” que la ley electoral les determina.

Dicho sea de paso, esta práctica ya casi común de cada sexenio, ha permitido la realización de negocios familiares o de grupos, que aprovechan las “bondades” que la ley electoral les ofrece, ojalá el legislador ponga freno a estas conductas que ofenden a todos los mexicanos.

Sin apartarnos de nuestro tema, cabe señalar, que precisamente una de las transformaciones que presentó la ley electora, fue el innovador sistema de representación por mayoría relativa y representación proporcional, por citar algunos; por supuesto que están pendientes otros temas, que sin duda darán un perfil diferente al Congreso Mexicano.

Por todo lo anterior, consideramos que ninguna conducta es más democrática, que un mandatario informe al pueblo que lo eligió, y que aquel, esté dispuesto a escucharlo y en atender cualquier diferencia o desacuerdo que los representantes populares le manifiesten, sin olvidar, que la soberanía reside en el pueblo, como un derecho natural, y la potestad del estado, lo es por el derecho que el pueblo le otorga.

Esperamos que esta nueva pretendida Reforma del Estado, iniciada en este 2007, no sea una reforma *en el Estado*, es decir, que no sea solo una reforma del Ejecutivo, sino también una reforma del Legislativo y del Judicial; una reforma del Estado que haga verdadera la separación de los poderes como parte del desarrollo político y democrático del país, y no se modifiquen rubros del interés de unos cuantos, que realmente refleje la voluntad general, y de paso, se atienda el punto de esta tesis, ya que los tres partidos más representativos de

nuestro país, (PRI-PRD Y EL PVEM), con excepción del PAN, (el partido del actual presidente) están haciendo la propuesta: **Que se interpele al Presidente de la República al rendir su informe de gobierno.**

En este nuevo intento de Reforma del Estado, sabemos de consultas y foros donde participó la sociedad civil, y que ojalá, los legisladores consideren esas ponencias. De nada sirve que me escuchen, si lo que digo no se toma en cuenta.

Que se dé oportunidad a la ciudadanía para que decida sobre las nuevas leyes y nuevas instituciones con que desea contar, para enfrentar los retos de nuestro tiempo y lograr una sociedad más democrática, mas libre, pero sobre todo mas justa. Es una buena oportunidad para que se establezcan mecanismos de consulta permanentes, sin importar los estilos de los gobernantes en turno.

Por lo que corresponde a nuestro tema, ojalá y que las propuestas que están formulando los partidos que ya mencionamos, se concreten y nos dé oportunidad de recordar que:

**Un pueblo republicano y democrático, no puede perder su derecho o cualidad de revisor supremo de las acciones y actuaciones de sus gobernantes.**

## CAPÍTULO PRIMERO

### REGÍMENES POLÍTICOS

Con el propósito de delimitar el tema que nos ocupa, señalaremos algunos puntos importantes a nuestra consideración, que nos permitirán tener un marco de referencia en términos muy generales, a fin de encauzar el desarrollo de este trabajo, por lo que mencionamos de manera llana, el origen y manifestación de las distintas formas de estado y de gobierno, sin mas pretensión que contar con una base que nos permita entender y desarrollar mejor nuestra propuesta.

Sobre el Estado existen varias teorías y la misma doctrina que explica y trata de encontrar el origen de este, coincidiendo la mayoría de los autores, en que se pueden agrupar en tres categorías:

- Teológica, la cual tiene a dios como creador de todas las cosas.
- La del Pacto Social, esta concibe al Estado como producto del acuerdo de los hombres; y
- La Histórica, que contempla que el Estado es un fenómeno natural.

Respecto a la Teoría Teológica, Santo Tomas señala, “que aun cuando el poder político proviene de manera inmediata de la naturaleza del hombre y de las cosas, de manera mediata, tiene su origen en dios, creador de todo lo existente”<sup>2</sup>

Por su parte, “La Teoría del Pacto Social” manifiesta que el Estado tiene su origen en el pacto social, siendo entonces creado por el hombre, por un convenio entre ellos, producto de la conveniencia para su formación; “cada cual pone en común su persona y su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> SANTO TOMAS, cit. Por Francisco Porrúa Pérez en “Teoría del Estado”, Porrúa, México, 1981, p. 353

<sup>3</sup> ROUSSEAU, Jean -Jacques, “El Contrato Social”, édit. sarpe, p. 42, España 1983

Por otro lado, la Teoría Histórica o Sociológica nos dice que el hombre con su espíritu gregario y social, formó sociedades primitivas, que posteriormente se hicieron agrupaciones políticas, aunque de manera rudimentaria, y así fue como sucesivamente se llegó hasta el Estado.

Esta teoría contempla al Estado como “un fenómeno natural, originado por el libre juego de las leyes naturales, entendiendo por estas, no únicamente las estrictamente consideradas como tales, o sea, las leyes físicas, sino las derivadas de la funciones espirituales del hombre, considerándolas también como fenómenos naturales”.<sup>4</sup>

Las citadas teorías explican desde diferentes perspectivas, las formas en que se pudo haber dado la creación del estado, haciendo posible la comprensión del Estado Moderno.

Por cuanto a las formas de gobierno, los criterios de los autores clásicos son uniformes, ya que coinciden, en que las formas de gobierno son tres:

Según Thomas Hobbes: “Cuando el representante es un hombre, entonces el gobierno es una **monarquía**; cuando lo es una asamblea de todos cuantos quieren concurrir a aquellas, tenemos una **democracia** o gobierno popular; cuando la asamblea es de una parte solamente, entonces se denomina **aristocracia**.”<sup>5</sup>

De acuerdo a Jean Jacques Rousseau en su obra el “*Contrato Social*”, nos señala “que el soberano puede en primer lugar confiar el deposito de gobierno en todo el pueblo o a la mayoría de el, de forma que hay mayor cantidad de

---

<sup>4</sup> KRADER-Laurence. “La Formación del Estado”, trad. Jesús Fonporosa Aparicio, labor, España, 1972, p. 337

<sup>5</sup> HOBBS, Thomas “Leviatán” Edit. Sarpe, España, 1984, p. 193

ciudadanos magistrados que simples particulares. Esta forma de gobierno recibe el nombre de **democracia**.

O puede también reducir o limitar el gobierno depositándolo en manos de un pequeño número de individuos de manera que resultan más ciudadanos que magistrados. Esta forma recibe el nombre de **aristocracia**.

Puedo, por último, concentrar todo el gobierno en un magistrado único, de quien los demás reciban el poder. Esta tercera forma es la más común y suele conocerse por el nombre de **monarquía** o gobierno real".<sup>6</sup>

Es innegable que la coincidencia de opiniones en los clásicos, es factor fundamental para la definición de los gobiernos actuales, en los que prevalece la democracia como la forma más aceptada, por la concurrencia de todos los integrantes de la sociedad, en donde los estratos sociales no determinan la declinación en cuanto al resultado de un sufragio efectivo, ya que los votos tienen el mismo valor.

En las sociedades modernas, la participación de sus integrantes en los procesos de formación y ejercicio del poder público, constituye un elemento fundamental para su desarrollo democrático.

Al respecto, existen diversos grados y modalidades que tiene la gente para participar en política, estos varían de un país a otro en función de su historia, del nivel de desarrollo socioeconómico y de su cultura política; e incluso en un mismo país, en relación con las diferentes etapas de su evolución o con los distintos grupos sociales que la constituyen.

Se afirma que la forma más común de participación política para la gran mayoría de las personas, es la participación electoral, que se expresa a través del ejercicio del sufragio en comicios celebrados periódicamente.

---

<sup>6</sup> ROUSSEAU, Jean –Jacques, op. Cit. p. 107

Para efectos y desarrollo de este subtema, señalaremos que el término sufragio tiene como raíz y significado siguiente: del latín **suffragium**, "acto de carácter expreso, por el que una persona emite un voto, a fin de decidir en una cuestión de interés público, generalmente de carácter político"<sup>7</sup>

El sufragio concreta la participación del pueblo como titular de la soberanía, para integrar los distintos órganos del gobierno y sus diversos organismos públicos que tienen en la elección su origen y fundamento.

En nuestro país, los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo son elegidos mediante el sufragio, en tanto que el poder judicial, se constituye con la intervención de los poderes antes mencionados; en cambio, la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde al titular del ejecutivo, con la posterior aprobación de la Cámara de Senadores.

Al hablar del sufragio, podemos decir que es un medio del que disponen los ciudadanos para participar de manera directa en las decisiones de interés general, la más trascendente sin duda, es la que tiene que ver con la elección de gobernantes.

Dentro de los sistemas electorales, un factor que influye en su configuración, es la complejidad para la designación de legisladores, lo que deriva de emplear el sufragio directo o el indirecto.

#### 1.- El sufragio directo:

O también conocido como de primer grado, este sufragio implica una elección directa e inmediata que permite al elector votar, sin intermediación alguna, por el candidato de su preferencia.

---

<sup>7</sup> Diccionario Larousse. Primera Ed. México.2004,p.677

## 2.- El sufragio indirecto:

Este sufragio se le denomina de segundo grado, este presupone la presencia de intermediarios, previamente elegidos por el electorado, quienes posteriormente eligen a su vez a los ocupantes de los asientos de las instituciones parlamentarias.

“En algunos países, se convoca a la ciudadanía para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo, e incluso para intervenir en reformas de la constitución, mediante procesos democráticos que podemos considerar como democracia semidirecta, por que en esta se estimula la participación directa del pueblo en asuntos trascendentales (referéndum, plebiscito).”<sup>8</sup>

Aún cuando en el lenguaje cotidiano se usen el sufragio y el voto como conceptos equivalentes, no necesariamente encontramos el mismo sentido, en el sufragio solo tienen derecho los ciudadanos que satisfacen los requisitos que la ley establece, mientras que el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio de dicho derecho,

En cuanto al sufragio, se ha discutido sobre su naturaleza jurídica, sin embargo, se ha concluido que esencialmente, las dos formas fundamentales son las siguientes:

-Como Derecho

-Como Función

Cada concepción esta relacionada con la idea de soberanía que se tiene y el grado de intervención que se reconoce en su ejercicio, bien sea a cada elector particularmente o bien al conjunto de los electores.

---

<sup>8</sup> BERLIN VALENZUELA Francisco, Derecho Parlamentario, México 1998 Fondo de Cultura Económica p.61

En la actualidad, existen corrientes de opinión que consideran al sufragio simultáneamente como derecho y obligación, dada la importancia que tiene para cualquier régimen político que represente una democracia. Elisur Arteaga Nava nos dice que “el voto tiene como sinónimo el término sufragio” y que además, “es universal y secreto; **es un derecho y una obligación de los ciudadanos**”<sup>9</sup>

En México, tenemos que el voto es considerado como una prerrogativa con cierto grado de obligación por parte del ciudadano que tiene que ir a votar, ya que la falta de cumplimiento se sanciona con la suspensión de derechos o prerrogativas, de acuerdo a los artículos 35, 36 y 38 de nuestra Constitución Política; dichos artículos establecen:

Artículo 35 Constitucional: “Son prerrogativas (entendamos a éstas como privilegios, aunque se le da la connotación como sinónimo de derecho), del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares”.

En tanto el artículo 36 del mismo Código, establece: “Son obligaciones del ciudadano de la República: III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

Y ante el incumplimiento de lo arriba preceptuado, en el artículo 38 citado se señalan las hipótesis y sanciones: “Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

---

<sup>9</sup> ARTEAGA NAVA Elisur, Tratado de derecho Constitucional. V.I.p.106

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión; y añada: "La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación"<sup>10</sup>.

Podemos notar, que dentro de esas prerrogativas se encuentra la posibilidad para ocupar un cargo de elección popular, en los que se requiere ser mexicano por nacimiento, a lo que los naturalizados no tienen acceso.

Por lo anterior, consideramos necesario que en todo régimen político se tenga clara la noción del sistema electoral y sus elementos, así como las características del sufragio y las propias para ser elector o candidato; contar con la organización estructural para que el ciudadano encuentre condiciones adecuadas para ejercer su derecho y cumplir sus obligaciones.

Se habla asimismo, de una secuencia donde es notoria una vinculación del sufragio con la organización que se establece para la adecuada recepción y computo de los votos, la representación que en los órganos del estado se logra con su emisión y calificación, en todos los actos que se concretan al desarrollarse los procesos electorales.

El concepto de sistema electoral, hace referencia a la existencia del conjunto ordenado y coherente de elementos, que relacionados, contribuyen al proceso de lograr la verdadera expresión del ciudadano, a través de la emisión del sufragio; esta interdependencia, adquiere un peso tal, que la modificación de un elemento influye en otros, o en las diversas funciones del sistema.

En nuestro país, de acuerdo a la Constitución General Política, las autoridades federales electorales son:

- El Instituto Federal Electoral (IFE)
- El Tribunal Federal Electoral (TRIFE)

---

<sup>10</sup> SENADO DE LA República. Constitución Política de los E.U.M...2005.p.30

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se contienen las normas jurídicas que regulan todas las etapas del proceso electoral a cargo del IFE como autoridad administrativa, desde su preparación, pasando por la celebración de la jornada electoral, hasta la resolución de las controversias que pudiesen presentarse ante el TRIFE, como autoridad jurisdiccional.

En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para su Gobierno Interior, se desarrollan las bases constitucionales relativas a la integración y funcionamiento de los colegios.

Debemos recordar, que ahora la calificación de los diputados se realiza en cada una de las Juntas Distritales, y en cuanto a la de senadores, se lleva a cabo en las Juntas Locales, con lo cual se da debido cumplimiento a las reformas más recientes.

Por lo que corresponde a las candidaturas, tenemos que estas pueden ser Individuales o de lista, según el ciudadano deba elegir, uno o varios candidatos.

Al respecto, existen diversos tipos de lista electorales:

- Abierta
- Cerrada
- Cerrada Bloqueada

***Lista Electoral Abierta:*** se caracteriza por que el elector puede variar libremente el orden en que aparecen los candidatos, o combinarlos con diferentes listas, si hay tales, e incluso considerar a nuevos candidatos de acuerdo a sus preferencias o las del grupo del cual forma parte.

**Lista Electoral Cerrada:** el elector no puede agregar, retirar o sustituir ningún nombre de los considerados por los partidos en sus respectivas listas de candidatos; la lista cerrada admite dos modalidades, toda vez que puede ser; o no, bloqueada.

En tanto la **Cerrada Bloqueada:** el orden de los candidatos es siempre Invariable, de tal manera que al elector solo se le permite por su voto, aceptar o rechazar a los candidatos propuestos.

Señalaremos algunos de los **Sistemas Electorales Empíricos** de representación proporcional, entre los cuales sobresalen los denominados de voto limitado, de voto acumulativo, de voto graduado, de voto alternativo y los llamados de cuota fija.

**-Sistema Empírico de Voto Limitado:** este sistema se introdujo en Inglaterra en el año de 1867, de acuerdo al cual, cada elector se le asignaba una pluralidad de votos, pero siempre en número inferior a las curules en juego, lo que a juicio de sus autores, evitaría que el partido mayoritario acaparara los asientos del órgano legislativo.<sup>11</sup>

**-Sistema Empírico de Voto Acumulativo:** en este sistema se confiere a cada elector un número plural de votos igual al número de legisladores a elegir, los cuales se pueden emitir a favor de uno o varios candidatos de un mismo partido, lo que en teoría permite a los partidos minoritarios dar la consigna a sus miembros y simpatizantes de usar sus votos a favor de uno solo de los candidatos de ese partido.

**-Sistema Empírico de Voto Graduado:** este sistema consiste en dar a cada elector un número plural de votos igual al número de legisladores a elegir -como ocurre en el sistema de voto acumulativo-, mas tales votos deben emitirse a

---

<sup>11</sup> NOHLEN, Dieter, “Sistemas electorales del mundo” citado por FERNANDEZ Ruiz Jorge, “Poder Legislativo” p. 351

favor de candidatos diferentes y tienen, además, un valor diferente; por ejemplo, si se van elegir cuatro diputados, el elector dispondrá de cuatro votos, el primero de los cuales valdrá cuatro puntos, el valor del segundo será de tres puntos, el tercero dos puntos, y el cuarto, solo valdrá punto en consecuencia los candidatos triunfadores no serán los que alcancen más votos sino lo que obtengan mayor puntuación.<sup>12</sup>

**-Sistema Empírico de Voto Alternativo:** conforme a este sistema, resultan ganadores primero los candidatos que alcancen mayoría absoluta de votos, cualesquiera que fueren los puntos que hubieren sumado; los curules restantes se asignan a quienes obtengan la mayor puntuación.<sup>13</sup>

**-Sistema Empírico de Cuota Fija:** posiblemente sea este el sistema electoral empírico mas rudimentario, cuyo propósito de abrir las puertas parlamentarias a las minorías se logra mediante el otorgamiento a estas de un numero predeterminado de curules, propósito que puede lograrse bajo distintos modos y procedimientos; por ejemplo en Italia al asumir el gobierno Benito Mussolini en 1923, adopta el eufemísticamente llamado “sistema electoral con prima”, basado en la formula de cuota fija que asignaba al partido que hubiera logrado la mayoría relativa de la votación,. Los dos tercios de los curules.<sup>14</sup>

Como ventajas de los sistemas electorales sustentados, en su beneficio podemos destacar que contribuyen a impedir la fragmentación de partidos; con esto se favorece la formación de organizaciones políticas, con lo que además se fomenta una relación directa entre el elector y su candidato, dejando en manos de los votantes la decisión de quienes deberán gobernar, así como su capacidad para garantizar mayorías con definición y estabilidad que aseguren la eficacia y funcionalidad de los órganos colegiados que mantienen la representación nacional y que se constituyen mediante la emisión del sufragio.

---

<sup>12</sup> MOYA Palencia Mario “La reforma electoral”, citado por FERNÁNDEZ Ruiz Jorge “poder Legislativo” p. 352

<sup>13</sup> ibidem. p. 352.

<sup>14</sup> FERNANDEZ Ruiz Jorge, “Poder Legislativo”, Edit. Porrúa y UNAM, México 2003, pp.352-353.

Las democracias actuales consideran a las elecciones como el medio por excelencia para la designación de los gobernantes, ya que mediante estas, se realiza la agregación de las preferencias expresadas por los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho al sufragio.

Durante las elecciones, podemos ver como se concretan las relaciones entre quienes concurren a las urnas a seleccionar a sus representantes y quienes aspiran a serlo, esto es, entre los electores y los candidatos.

Entre las funciones más importantes que podemos encontrar en unas elecciones, destacamos las siguientes.

- La producción de representatividad
- La producción de un gobierno
- El ofrecimiento de legitimación

Las elecciones sirven además, para designar a quienes formaran parte de los órganos de representación nacional con el ejercicio de las atribuciones que les confiere el ordenamiento constitucional, en donde esta designación, da lugar a que los partidos políticos tengan hoy en día una participación cada vez más cercana respecto a la ciudadanía, aunque debemos aclarar, que por lo que respecta a organismos o autoridades administrativas como el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), como autoridad jurisdiccional, cuentan cada vez con una mayor participación y reconocimiento ciudadano.

A través de las elecciones, somos testigos de cómo se produce un gobierno, en el sentido de que se designa a los ciudadanos que se convertirán en las autoridades responsables de aplicar los programas de gobierno, así como del cumplimiento de los compromisos políticos que se ofrecieron durante las campañas electorales.

La designación de los gobernantes generalmente es directa, como es el caso de los regímenes políticos presidencialistas, donde el titular del poder ejecutivo es elegido por sufragio universal de todos los ciudadanos, mientras que en los regímenes parlamentarios, la designación se realiza de manera indirecta, ya que el jefe de gobierno, surge de una decisión del parlamento constituido por representantes populares.

Las elecciones ofrecerán siempre la legitimación, ya que a través de ellas se expresa la voluntad soberana del pueblo.

En teoría así debe ser, sin embargo, es casi una práctica normal que después de cada elección, se presenten impugnaciones ante el TRIFE, por anomalías en algunas casillas, llegando inclusive, a anular elecciones.

Basándonos en la idea de que el mayor número de votos emitidos representa esa voluntad en términos de asentimiento, los gobernados aceptan libremente a sus gobernantes, ya que de esa manera, podrán ejercer las atribuciones que tienen conferidas conforme a las exigencias de la democracia y los requisitos de la seguridad jurídica, esto es, el gobierno de las leyes por encima del gobierno de los hombres.

Si bien por su finalidad, son esas las funciones fundamentales de las elecciones, existen otras que tienen que ver sobre todo con el procedimiento mediante el cual se concretan.

De entre ellas, podemos citar a las siguientes funciones atribuibles a una elección:

- Formar ciudadanos.
- Reclutar y promover al personal político.
- Expresar e integrar la pluralidad ideológica y política de la comunidad nacional.

- Movilizar a la ciudadanía en torno a programas y proyectos políticos e intereses partidistas específicos.
- Coadyuvar a la educación cívica del pueblo.
- Comunicar entre sí, a los gobernantes y gobernados, de modo tal, que estos controlen y evalúen el desempeño de aquellos.
- Disputar la orientación sobre el sentido y alcance de las políticas públicas.
- Transferir el poder público en forma ordenada y pacífica.
- Dirimir conflictos mediante cauces institucionales.

En México, las elecciones constituyen la única fuente legítima para designar a los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo, tanto federales como locales, que son los que se integran mediante este método.

Las elecciones cumplen múltiples funciones, y progresivamente, se han venido caracterizando por un mayor grado de competitividad, y que tiene su origen en la obra de la revolución mexicana. Permiten el surgimiento y desarrollo de una sociedad plural, que en la lucha entre fuerzas políticas emergentes y en las sucesivas acciones gubernamentales, han contribuido decididamente a ser posible que la pluralidad política e ideológica, se traduzca en un pluripartidismo real y auténtico.

Se dice que a través del sufragio se da la voluntad soberana del pueblo, considerada la única fuente para designar a los titulares del poder público que tienen su origen en las elecciones; ya que el principio de soberanía demuestra por si solo, tener una gran importancia en el marco del régimen político de la democracia representativa

El concepto de soberanía, al ser sumamente polémico, se ha desarrollado en un papel fundamental, sobre todo en la conformación del estado moderno de tipo liberal y democrático.

El maestro Mario de la Cueva en su obra “La idea del Estado”, establece que: “la soberanía, según la interpretación de los escritores contemporáneos, adquirió una doble dimensión: una externa, que es el no reconocimiento de ningún poder exterior susceptible de influir, menos aun de determinar, la vida de la comunidad, dimensión que equivale a la independencia de la republica frente a cualquiera otra; y una segunda interna que consiste en el no reconocimiento de ningún poder que pretenda oponerse el soberano, de lo que a su vez se desprende la ya citada potestad irrestricta de expedir, modificar y derogar la ley humana y la de hacerla ejecutar”.<sup>15</sup>

Con la soberanía hacemos referencia al poder de mando de una persona o sociedad sobre y junto al cual, no hay poder similar; dicho concepto tiene un significado que asociamos con la idea de primacía y superioridad, ya que califica al poder supremo que esta por encima de todos y tiene el primer lugar sobre cualquier poder existente.

Tomando en consideración, que en toda sociedad vemos el desarrollo de un contexto internacional, donde la soberanía también entraña la idea de igualdad, entre el poder superior de una sociedad y el poder superior de cada una de las demás sociedades.

Así surgen dos características esenciales e inherentes de la soberanía:

- La supremacía, y
- La independencia

Mientras que la primera se caracteriza por que tiene que ver con el aspecto interior de todo poder soberano, según el cual no existe otro poder igual o superior, con la independencia tenemos vinculado el aspecto exterior del propio poder soberano, por el cual, en el ámbito de las relaciones internacionales, se

---

<sup>15</sup> DE LA CUEVA, Mario, “La idea del Estado”, UNAM, 1980, p. 281

reconoce igual a otros poderes soberanos, sin que pueda establecerse entre ellos relación de dependencia.

Estas características, definen a la soberanía desde que el concepto surgió en Francia, para emancipar el poder del monarca frente a las fuerzas que se lo disputaban:

- El Imperio Romano
- El papado en el exterior
- Los Señores Feudales
- Las Corporaciones en el interior

Originalmente se atribuía al poder soberano del monarca, y solo a través de un proceso largo de lucha, se llegó a establecer en la doctrina y en las instituciones jurídicas y políticas, que el titular de la soberanía es el pueblo, como tal, es él mismo el que constituye al estado, organizándolo jurídicamente en la constitución, creando los poderes públicos con facultades delimitadas y reservando para el individuo, ámbitos irrenunciables de libertades y derechos que los propios poderes deben organizar.

Con el propósito de asegurar plenamente el significado fundamental de la soberanía del pueblo y sus implicaciones políticas, la doctrina califica a la soberanía como: indivisible, inalienable e imprescriptible en el sentido de que es un poder originario, que no depende de otros, no se puede dividir ni renunciar o delegar, tampoco deja de tener valor o afectividad en el transcurso del tiempo, así, el pueblo se convierte en el principio y fin de toda la organización política, al ser su propio legislador y juez.

Ante los fenómenos de transnacionalización e independencia que se concretan en la denominada globalización de la economía mundial, con su consecuente efecto en el surgimiento acelerado de desarrollo de comunidades y autoridades supranacionales, el principio de soberanía enfrenta serios desafíos, tanto en el

plano teórico como en el práctico. Sin embargo, sigue siendo un medio de defensa en las relaciones internacionales, sobre todo en los países de desarrollo, los cuales enfrentan embestidas de países hegemónicos.

Y precisamente, sobre esa hegemonía se manifestó el Senador Oscar Cantón Zetina, en ocasión de un seminario sobre derecho parlamentario que se llevó cabo en el Senado de la República, decía entre otras cosas: “en las nuevas condiciones internacionales, México tiene fuertes desventajas, con los nuevos tiempos de pluralidad, es más difícil y complejo llegar a consensos entre las distintas fuerzas políticas representados en el Congreso. Que no hay acuerdos entre los grupos parlamentarios para generar reformas que demandan los mexicanos, que en su mayoría desean un cambio de rumbo con certidumbre que devuelva a México la soberanía que ha perdido en las últimas décadas”.<sup>16</sup>

Nuestra Constitución, le dedica todo un capítulo a la soberanía nacional y a las formas de gobierno, temas que se abordan en tres artículos, 39, 40 y 41 Constitucionales, conforme a ellos, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, razón por la cual todo poder público proviene de él y ha de establecerse en su beneficio, esto es, tanto la conquista como el ejercicio del poder deben de tener siempre como razón de ser, al pueblo.

De acuerdo a su poder soberano, el pueblo tiene en todo momento el derecho de cambiar su forma de gobierno, para lo cual dispone de los causes institucionales adecuados, previstos como procedimiento especial en la propia constitución, para que pueda ser reformada o adicionada.(art.135 constitucional).

El estado mexicano tiene una organización federal, que entraña la existencia de una federación constituida por entidades autónomas, en todo lo concerniente a su régimen interior, y dado que la soberanía del pueblo es indivisible, la carta magna señala, que esta se establece a través de los poderes de la unión y de los estados, con fundamento en las atribuciones de unos y otros.

Estas atribuciones se confieren por la Constitución General y las Constituciones Estatales, mismas que en ningún caso, pueden contravenir las bases del pacto federal de los mexicanos; así pues, se consagra la supremacía de la Constitución sobre los órdenes jurídicos federal y local.

Puede concluirse que el principio de la soberanía, es consustancial al régimen democrático, ya que por el, todo poder público se sustenta en la voluntad del pueblo sin que exista ninguna otra fuente que lo legitime.

Nicolás Maquiavelo nos dice en su libro El Príncipe, " que todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados."<sup>17</sup>

Señalando desde entonces una nueva clasificación de las formas de gobierno, pues es precisamente él, quien sienta las bases para la teoría moderna que propone un sistema bipartito que considere a la monarquía y a la república.

## **MONARQUÍA Y REPÚBLICA**

### **MONARQUÍA**

El principio político de la Monarquía consiste en la representación de la unidad política, toda vez, que el poder lo aglutina una sola persona, quien recibe el nombre de rey o emperador, junto a esto, hay numerosas fundamentaciones y justificaciones en diferentes tiempos, tenemos a la Monarquía Absoluta y a la Monarquía Constitucional.

---

<sup>16</sup> CANTON ZETINA, Oscar "Ensayos Legislativos", Senado de la República-Itam-México, 2003, p. 21.

<sup>17</sup> MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, Edit. Sarpe, España, 1983 p.17

En la Monarquía Absoluta, el monarca posee un poder omnímodo, pues no tiene ningún freno a su voluntad, “es la forma mas acentuada de la autocracia, del tipo que existió en Europa en el siglo XVIII y en Oriente en los periodos mas diversos y entre los pueblos mas diferentes. Bajo esta forma de gobierno, conocida también con el nombre de despotismo, el orden jurídico es creado y aplicado en todas sus etapas, bien directamente por el monarca o bien por los órganos designados por el monarca mismo.”<sup>18</sup>

Gobierna de una manera ilimitada e irresponsable, el es dueño de todas las facultades, representa al estado, ejerce el gobierno y es el titular de la soberanía. Los ciudadanos tendrán los derechos que el monarca desee concederles, es pues, el dueño absoluto de todo y de todos.

Podemos considerar que la Monarquía tiene una fundamentacion estrictamente religiosa, ya que el monarca es considerado como el representante de Dios en la tierra.

La fórmula monárquica por la gracia de Dios, tiene considerado desde el punto de vista de las ideas modernas, solo un sentido polémico y negativo, y no significa otra sino que el monarca no debe su poder y autoridad a nadie, mas que a Dios, y por tanto, ni a la iglesia o al Papa, ni tampoco a la voluntad del pueblo. Pero con esto no se agota la vinculación de la Monarquía con representaciones religiosas.

En la historia de las ideas, un monarca que rige al estado, aparece siempre como una analogía de Dios, que rige el mundo. Durante la edad media, y ya entrada la edad moderna, tenían los Reyes, para grandes masas del pueblo, un carácter sobrenatural, incluso físico, parte de la fuerza vital de la monarquía, la cual era debida a que el Rey hacia milagros, y sobre todo, curaba con la imposición de las manos según nos lo ha mostrado en diversos ejemplos Marc Bloch, en su obra:

---

<sup>18</sup> KELSEN, Hans., “Teoria General del Derecho y del Estado “. UNAM, 1983, p.357

\*Les rois thaumaturges (Etudes sur le character sumaturel attribule a la pussame royales, particulièrement, en France et Angleterre\*<sup>19</sup>

El último intento de darle seriedad a la monarquía fue en 1825, en que Carlos X de Francia, quiso curar mediante las manos, sin lograr éxito alguno. El derecho de los Reyes se consideraba divino, fundamentación religiosa que deriva después a un irracionalismo histórico. Otra fundamentación sobre la monarquía es la que los considera como padres, donde tienen poder sobre la familia

Hay una monarquía patriarcal, en donde el monarca aparece como titular de la riqueza inminente y perpetua y del poder económico y sobre todo, como el más grande propietario territorial del país, como *dominus*, como propietario.

Esto puede ser en la realidad política, una base muy sólida de la posición monárquica, pero no es una especie de argumentación característica y peculiar de doctrina monárquica, porque el respeto social de cualquier gran riqueza puede conducir a una posición patrimonial; Igualmente, la monarquía feudal, en la que el Rey es el caudillo de un séquito, que le sirve hasta la muerte y al que garantiza por ello protección y sustento.

Tales séquitos se forman de las más diversas maneras, sin que pueda hablarse de Monarquía en el sentido de un principio político-formal, mientras tanto el señor no tenga ninguna consagración divina o posición patriarcal.

En la monarquía de funcionarios, tal como se formo en los Estados Europeos desde el siglo XVI al XIX, el monarca es la cúspide de una organización de funcionarios. Lo específicamente monárquico se basa entonces en las ideas tradicionales, pero no en la del estado de funcionarios.

---

<sup>19</sup> SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, Editora Nacional México

En el siglo XIX, la idea auténtica de la Monarquía, aun se justifica con razones, o de tradición histórica o de sentimiento.

Todas las fundamentaciones de la monarquía, contienen en último término, solo dos ideas que en sentido específico llevan precisamente hacia la monarquía:

-La idea de un Dios personal

-Y la idea del padre

Ninguna de estas ideas pertenece en lo esencial a la esfera política; Allí donde la monarquía tiene una justificación religiosa y hace del monarca un ser divino o colocado en especial relación con Dios, el pensamiento se mueve, no en lo político, sino en lo teológico o metafísico.

Si se concibe al mundo como una unidad regida por un único Dios, y la unidad del Estado bajo un monarca o algo igual o análogo, el concepto primario es sin duda, Dios y mundo, y no monarca y estado. Si se concibe al monarca como padre de la familia estatal y se deriva de ahí el concepto dinámico de la monarquía hereditaria, entonces, la idea primaria es de la familia y no la del Estado.

La Monarquía Constitucional, se basa en el desplazamiento del principio monárquico por la distinción de poderes; el monarca representa la unidad política como jefe independiente del ejecutivo, mientras que se le contrapone, como segundo representante, el Parlamento, con lo que se pone en práctica una distinción y contrapeso que corresponde al principio orgánico del estado.

El Monarca ya no ejerce un poder absoluto, sino es el Parlamento el que detenta el ejercicio del poder político, a través del régimen ministerial de responsabilidad. Los ministros gozan de la confianza plena del Parlamento, que es quien los nombra y por tanto son responsables sólo frente a él.

El Rey tiene funciones muy específicas, tales como declarar la guerra, hacer la paz en el ámbito internacional, conceder amnistía o indultos, otorgar títulos y distinciones, sancionar y promulgar leyes, entre otras atribuciones, ya que el monarca “es obligado a compartir el poder, ante el influjo de la creciente fuerza modernizante ”<sup>20</sup>

En la Monarquía Constitucional de Alemania, el principio monárquico mantuvo durante el siglo XIX su validez detrás de la nominación constitucional; la monarquía era ahí forma política auténtica, y no solo forma del gobierno y elemento orgánico del Ejecutivo. En el proceso del siglo XIX hacia el estado de derecho, se emplea y utiliza de un modo peculiar, la institución histórica tradicional de la monarquía. “Incluso cuando hoy se intenta una justificación religioso-trascendente de la unidad de autoridad del Estado, se descubre inmediatamente que en el fondo se sitúa como valor sustentador, no es la voluntad de Dios, sino el “pueblo”.<sup>21</sup>

El Rey fue insertado como jefe del ejecutivo con diversas facultades, en el sistema de distinción de poderes, pero siempre como cúspide de un determinado poder. La monarquía pasó así, de forma política a simple forma de gobierno, aunque retuvo su carácter representativo.

Donde la monarquía se hizo imposible, da pie a una nueva forma de gobierno, la República. La evolución constitucional francesa del siglo XIX es muy clara al respecto.

---

<sup>20</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael I. "Derecho Administrativo", Harla, México, 1990, p. 40

<sup>21</sup> HELLER, Herman, "Teoría del Estado" Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 194

## REPÚBLICA

Esta forma de Gobierno se contrapone a la monarquía, la palabra república deriva del latín “res y pública “, que significa cosa pública, la característica más significativa de este sistema de gobierno, es que emana de manera popular a través de la elección directa y el ejercicio del poder es limitado, en el cual los gobernantes son sujetos de responsabilidad.

Otra de sus características es la división de poderes, con lo que se pretende tener un mejor gobierno, así también, se evita la concentración del poder en un solo órgano o persona, que provocara caer en el despotismo.

En las repúblicas, la jefatura del estado puede atribuirse a una persona o conjunto de ellas, y su designación en forma más o menos restringida, es selectiva. La forma republicana es un gobierno del pueblo, y este es precisamente quien gobierna, ya sea en forma directa o indirecta:

-Directa

-Indirecta

Directa como ocurre en algunos pequeños cantones suizos, la población participa en las tareas estatales personalmente, reuniéndose en asambleas para elaborar leyes, nombrar o revocar ministros, tomar decisiones de mucha importancia. Aunque si debemos mencionar, que esta forma es por excepción, ya que la que predomina es la indirecta.

En la forma indirecta de la República, aquí es vital la figura de la representación, pues mediante ella el pueblo puede gobernar a través de los ciudadanos que elige, entendiendo que los actos que los representantes realizan dentro de sus atribuciones, serán considerados como del pueblo.

Asimismo, se mantiene el principio de que la soberanía radica en el pueblo, pero se afirma que su ejercicio es delegado por éste en los gobernantes, y se limita a designarlos.

Sin duda, la elección es otro rasgo que caracteriza a la república, ya que en estas es el pueblo el que decide electoralmente, es decir, mediante el voto, y el cargo será siempre temporal, nunca de carácter vitalicio. Vemos como este régimen impone limitantes a los gobernantes respecto del tiempo a gobernar, así como de las responsabilidades sobre sus actos en el ejercicio de sus facultades.

La división dentro de esta forma de gobierno, es dependiendo del órgano que detente o tenga la función de gobernar, para la cual se clasifican en Repúblicas Parlamentaria ó Repúblicas Presidenciales.

## **LA REPÚBLICA PARLAMENTARIA**

El Ejecutivo se presenta como un órgano que tendrá una participación moderadora, pues el parlamento es el que dirige la política dentro del estado y las acciones gubernamentales.

En las repúblicas con parlamento, los ministros son responsables ante éste; el jefe del estado que normalmente recibe el nombre de presidente, no realiza funciones de administración.

La máxima autoridad dentro del gobierno es el primer ministro, el presidente del gabinete o consejo de ministros, y el parlamento, tiene tanto funciones legislativas así como también posee bastas atribuciones en materia política y administrativa.

El Parlamento es quien toma las decisiones de importancia, pues existe una dependencia del gabinete o consejo de ministros hacia el Parlamento.

## LA REPUBLICA PRESIDENCIAL

En este tipo de republica el Jefe del Estado y el Jefe de Gobierno lo ostenta un solo individuo, a quien se le denomina Presidente, este, posee total independencia del Poder Legislativo y dentro de sus facultades, esta la de elegir libremente a sus colaboradores o ministros, quienes van a depender y ser directamente responsables ante el.

El maestro Hans Kelsen nos dice que: "un elemento característico del sistema presidencial, consiste en que ni el presidente ni los miembros del gabinete nombrados por él, son responsables ante el parlamento; los miembros del gabinete se encuentran subordinados al presidente y conservan su encargo mientras este lo desea."<sup>22</sup>

Es quizá, la forma de gobierno que mas se repite en el mundo, dada la enorme influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, y principalmente en los países considerados en vías de desarrollo; ya que en Europa no ha tenido tanta aceptación.

Esta forma de gobierno" se caracteriza porque la hegemonía política del estado ya no recae en una asamblea, sino en un solo hombre al que el pueblo elige, ya sea de manera directa o por intermedio de representantes y al que se le ha denominado presidente".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> KELSEN, Hans., "Teoría General del Derecho y del Estado". UNAM, 1983, p.358

<sup>23</sup> MARTINEZ, Op. Cit .p. 41

Son muy claras las facultades legislativas del presidente respecto del monarca, sin embargo consideramos que es cuestión subjetiva determinar quien tiene mayor o menor poder, en este sentido el citado Hans Kelsen señala lo siguiente:

“El poder del presidente es el mismo o mayor que el del monarca constitucional, el presidente tiene derecho del veto, mientras que el consentimiento del monarca es necesario para que un proyecto de ley aprobado por el parlamento adquiera fuerza obligatoria.”<sup>24</sup>

Si nos preguntáramos cual será la mejor forma de gobierno a fin de adoptarla, en lo particular consideramos que los mexicanos nacidos a mediados del siglo pasado, optaríamos por éste régimen.

En algunas repúblicas se conserva en parte, la intervención del pueblo en el gobierno, mediante el referéndum, la iniciativa legislativa y los jurados populares, en los que participa directamente el pueblo en la función jurisdiccional.

No se representa la voluntad de los mandatarios sino el interés general, no se trata de una representación jurídica, sino política.

## **AUTOCRACIA Y DEMOCRACIA**

### **AUTOCRACIA**

Como una clasificación de las formas de Estado, Hans Kelsen nos dice que es en relación a la participación o no del pueblo en la creación de las normas jurídicas; y las llama democracia y autocracia.

---

<sup>24</sup> KELSEN, Hans., op. Cit. P. 358

Kelsen considera que es necesario hacer una clasificación de las formas de Estado, pero partiendo de tipos ideales, ya que cree que los tipos reales no sirven para hacer una ordenación sistemática.

En virtud a lo anterior, nos dice que los estados serán o democracia o autocracia; o más concretamente dice que estos “representan aproximaciones o alejamientos mas o menos marcado a algunos de los tipos ideales contrapuestos; la realidad es una serie de transacciones o interferencias. Una pura autocracia es tan irrealizable como una democracia pura”.<sup>25</sup>

En el periodo histórico, en el cual los estados autoritarios tuvieron mayor éxito y difusión, esta representado por los veinte años intermedios entre las dos guerras mundiales, cuando los dos prototipos más significativos, estuvieron constituidos por la Italia Fascista (1922-1943), y posteriormente (hasta 1945) República Social Italiana.

Es conveniente recordar con brevedad, en cuanto al pasado, los ejemplos históricos mencionados porque en ellos se inspiraron durante esos años, otros estados de menor relieve político, como Austria (1934), Rumania de Monoilesiu, Croacia de Ante Pavelu, y los restantes regímenes de colaboracionistas, como el de Vichy en Francia, con Petain y Laval, durante la segunda guerra mundial.

Por lo que se refiere a los años más próximos, tenemos dos ordenamientos que aparecen impregnados, son los de Portugal y España, aun cuando debe reconocerse que a la larga programática, típica de las formas autoritarias prebélicas, desapareció en los dos países casi totalmente, y se redujo a simples esquemas coercitivos superados por las exigencias contemporáneas.

Por tanto, será suficiente con un examen sumario de las modernas constituciones de los citados países, las que difícilmente pueden ser susceptibles de un desarrollo particular de un carácter específico en un futuro

---

<sup>25</sup> KELSEN, Hans.”Teoría Gral. Del Estado,.Editora Nacional, México,1948.Pág.416

próximo, ya que están designados ha transformarse en instituciones democráticas, inspiradas en los modelos occidentales.

La doctrina ha señalado a la forma de gobierno italiana como Fascista, Monárquico, Presidencial o de Jefe de Gobierno, a la Alemania Nacionalsocialista o del Fuhrer, a la Portuguesa como Corporativa Salasariana, y a la Española como Falangista o Franquista.

Por otra parte, para el jurista moderno, la cuidadosa y rápida descripción de los presupuestos doctrinales de los ordenamientos constitucionales, ya sea de los dos prototipos históricos más significativos, del periodo entre las dos guerras mundiales o de las dos formas atenuadas (España y Portugal), parecen demostrar con amplitud, como los principios típicos del estado autoritario, pudieron modelar las instituciones positivas occidentales, extrañas por tradiciones y cultura, a las soluciones de gobierno.

## **DEMOCRACIA**

Sí bien desde el punto de vista cuantitativo, los criterios aristotélicos respecto de las formas de gobierno, siguen siendo validos para penetrar mejor en la verdadera significación de estas, hay que atender principalmente a su verdadero funcionamiento y no al criterio formal.

La famosa definición de Abraham Lincoln como " gobierno del pueblo, por él pueblo y para el pueblo", es la que puede proporcionar (si se analiza correctamente), el sentido y la misión de la democracia como forma de gobierno.

Gobierno del pueblo, es decir, dirección autoritaria de las actividades de la comunidad política por el conjunto de órganos del estado, encargados de esa tarea, por el pueblo, significando con ella la posibilidad efectiva de que el grupo

gobernante sea designado por la propia comunidad política en su integridad, y que ese grupo gobernante, provenga igualmente de dicha comunidad.

En forma más sencilla, que todo ciudadano tenga acceso a las tareas del poder, al ser sin privilegios para nadie, sujeto activo y pasivo del sufragio universal y para el pueblo, lo que significa que las tareas del poder público como energía de gobierno, se han de enfocar hacia la obtención del bien público como misión propia del Estado.

Aplicando este criterio a través de los tres elementos explicados en la definición de Lincoln, podemos juzgar las formas de gobierno, haciendo caso omiso de la denominación formal que se atribuya, y así, veremos los casos de monarquías democráticas en Inglaterra, Bélgica, Holanda y los países escandinavos, y de regímenes políticos, que falsamente se autodenominan democracias, en países totalitarios.

## **PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO**

### **PARLAMENTARISMO**

Como lo hemos señalado en páginas anteriores, que la forma clásica encontró su origen en le Gran Bretaña, como una derivación de la adaptación progresiva y empírica de la institución monárquica, a las exigencias determinadas por la participación popular en la gestión del estado.

Se ha afirmado que el desarrollo progresivo de las instituciones británicas, ha privado de sus facultades efectivas al gobierno monárquico durante el periodo que se inicia con las luchas contra los Estuardo, durante la segunda mitad del siglo XVII, y que llega a los últimos decenios del siglo XIX, sustituyendo dichas

facultades con el predominio del parlamento, y dentro de su ámbito, el de la Cámara de lo Comunes.

Posteriormente, la misma evolución ha continuado otorgando mayores atribuciones a los ministros integrantes del gabinete y en particular, el primer ministro, que se encuentra en relación directa con el cuerpo electoral, quien lo designa en el momento de las elecciones, en virtud de su posición de líder del partido que ha obtenido la mayoría.

De tal manera que la antigua denominación de gobierno parlamentario, ha sido abandonada en la actualidad en la Gran Bretaña y sustituida por otra más exacta, el de gobierno de gabinete, que ha su vez hoy, podía reemplazarse por la de gobierno del primer ministro.

La Corona Británica posee facultades reducidas, y menores a las reconocidas a varios presidentes de las repúblicas parlamentarias contemporáneas, como la italiana, aunque goza de gran prestigio, ya que representa el símbolo de la cooperación existente entre los Estados de la Common Lou. Los diversos titulares asumen la corona a título hereditario, teniendo presente, que en el mismo grado de parentesco, los hombres preceden a las mujeres.

Si una mujer casada llega al trono se la da el nombre de Queen Regnan, y no simplemente el de Queen Consort, y el marido recibe la denominación de Prince Consort, únicamente si le ha sido atribuido expresamente, como fue el caso de Alberto, en la época de la reina Victoria, pero no actualmente el del príncipe Felipe, que es solo Duque de Edimburgo.

Debemos recordar, que el parlamento puede cambiar los títulos del soberano y el orden mismo de la sucesión, pero después de la expedición del estatuto West Minster de 1931, una decisión de este genero, debe de ser tomada de acuerdo con dos parlamentos de los estados de Comwealth, que todavía reconoce al soberano ingles como jefe de su estado.

El primer ministro es designado por la Corona, pero esta debe de elegir para tal cargo, al líder del partido que obtenga la mayoría en el parlamento y solo tiene cierta discrecionalidad en casos raros, en los cuales por los motivos más diversos, como el tripartidismo temporal, que existió entre 1919-1935. Esta situación no resulta clara y definida. Los restantes integrantes del gabinete son designados posteriormente a propuesta del Primer Ministro.

En el lenguaje jurídico inglés, con la expresión *parlamento*, se incluían los tres órganos legislativos, es decir:

- La Cámara de los Comunes
- La Cámara de los Lores, y
- La Corona

En realidad, el primer órgano legislativo con facultades decisorias esta constituido por la Cámara de los Comunes, ya que la oposición de los Lores, puede ser superado siempre y la Corona no puede negar su sanción.

La Cámara de los Comunes integrada por 630 diputados, es electa por sufragio universal a través de colegios uninominales, asignándole la curul al candidato que obtiene mayoría relativa.

El control sobre las causas de inegabilidad y sobre el desarrollo del procedimiento electoral, lo realiza la misma Cámara, pero, con una ley de 1868, se ha confiado a dos jueces de la Qusens Bench División de la High Court of Justice, haciendo suya posteriormente la Cámara, esa decisión.

## PRESIDENCIALISMO

El presidencialismo como forma de gobierno es la más común en el mundo, quizá por la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica, sobre todo en los países de los llamados “en vías de desarrollo”; ya que este régimen en Europa no ha sido del todo implantado por los diversos estados.

Nos dice el Dr. Jorge Carpizo, en su obra, “El presidencialismo Mexicano”, “que el primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787.” Y agrega “que esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial por esta razón, se ha considerado que la constitución norteamericana estructura el sistema presidencial clásico, puro o por antonomasia.”<sup>26</sup>

El presidente y vicepresidente de los Estados Unidos de Norteamérica, destinado este último a suceder al primero en caso de muerte, destitución o imposibilidad de ejercer sus funciones, son electos para un periodo de cuatro años, mediante un procedimiento que solo formalmente, resulta de segundo grado.

Los electores de cada estado miembro, eligen previamente, el segundo lunes de noviembre, a los “electores presidenciales”, en un número igual al de los diputados y senadores que cada estado envía a Washington, y son tales electores presidenciales, los que designan al presidente y vicepresidente, el segundo lunes de enero siguiente.

Pero en realidad, la sólida organización de los partidos norteamericanos, ha transformado en directa de hecho, la elección mencionada, ya que uno de los grandes partidos que participa, designa en el curso del verano en sus

---

<sup>26</sup> CARPIZO Mc.Gregor,Jorge.El presidencialismo mexicano..Siglo XXI Editores.México.2006.p15

convenciones nacionales respectivas, a sus propios candidatos oficiales y los ciudadanos a votar, en la lista de los electores presidenciales de uno u otro partido. Saben perfectamente que los mismos, en el momento decisivo, no harán mas que indicar a las personas designadas previamente, y con frecuencia en la misma boleta electoral se señala conjuntamente los nombres de los candidatos y electores presidenciales.

Por consecuencia, en los primeros días de noviembre generalmente, se puede saber quien será el nuevo presidente de los Estados Unidos de Norteamérica.

La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, no ofrecía limite a las reelecciones, si bien el ejemplo de Washington, creó el uso de cómo máximo se admitiesen dos periodos consecutivos. Las cuatro elecciones de Roosevelt, entre 1933-1945, aun cuando justificadas por la época, determinaron aprobar en 1951 la enmienda veintidós, que traduce en disposición constitucional precisa la practica mencionada, agregando como limite otros dos años, cuando el vicepresidente hubiese sustituido al presidente en la segunda mitad de su periodo.

Las facultades del presidente que al mismo tiempo es jefe de estado, del gobierno y del partido mayoritario, son extensas y se aplican con el auxilio de su gabinete, formado por 12 miembros, de los cuales él mas autorizado es él Secretario de Estado, que se ocupa de las relaciones internacionales y que no son parlamentarias ni participan en las sesiones publicas de las Cámaras, y también se apoya en la oficina del presidente.

Los diversos secretarios miembros del gabinete, son simples consejeros técnicos del presidente para los diversos sectores de la administración federal, ya que son designados y removidos por el presidente, aún con el control del senado, y si son convocados a reunión colegiada, la decisión final corresponde únicamente al presidente; además de la oficina del presidente, creada por Roosevelt en 1939, ha aumentado gradualmente el numero de sus componentes

en los últimos años, quienes son auxiliados por numerosos e importantes consultivos como el Consejo de los Expertos Económicos, El Consejo Nacional de Seguridad, etc.

Sin embargo, la constitución ha hecho independientes entre sí al Consejo y al Presidente; las cámaras por consecuencia, no pueden obligar a renunciar a este último, el que a su vez, no puede disolverlas anticipadamente.

Continuando con el Dr. Carpizo, nos dice que “en nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema”.<sup>27</sup>

Nuestro sistema presidencial es puro, al menos constitucionalmente, ya que se establece tajantemente la división de poderes y no contiene ningún matiz o elemento parlamentario, aunque el presidente cuenta con facultades extraordinarias, e inclusive algunos tratadistas señalan, que tiene más facultades y menos limitaciones que un monarca inglés; además, no olvidemos que en México el presidente es el jefe del estado y del gobierno, y como consecuencia, el único responsable de la administración pública.

El presidente tiene la facultad de nombrar a su gabinete, y puede removerlos libremente sin necesidad de autorización alguna por parte del Congreso u otro órgano público; añadiríamos, que si bien nuestro sistema presidencial tiene su origen en el modelo estadounidense, encontramos una marcada diferencia con aquel, y es que nuestro poder legislativo es, de facto, subordinado al presidente.

Alguna vez el ilustre maestro, Don Ignacio Burgoa Orihuela afirmaba,” que en nuestro país se gobierna bajo un régimen presidencialista, ya que el presidente sin duda alguna ejerce una hegemonía sobre los otros poderes federales”. Sin

---

<sup>27</sup> Ibidem.

embargo, debemos reconocer que al término del régimen unipartidista del pasado, tenemos a un presidente de la república mas acotado y que el congreso mexicano se está convirtiendo en un auténtico órgano de control.

Por último, compartimos la preocupación del Dr. Carpizo, en el sentido de que no es la existencia de un presidente poderoso y que la practica concreta del sistema político mexicano lo fortalezca mas, sino que a pesar de ese cúmulo de facultades, actúe de acuerdo con la constitución, que su marco de acción sea la carta magna, para que no peligren la libertad y la seguridad de los habitantes del país.

Y así como la misma constitución supone, para el ejercicio de una atribución en el caso de la participación del congreso, ésta deba ser real y no virtual, de ahí la necesidad de que operen los controles legislativos que la propia carta magna establece y lograr así un verdadero equilibrio entre los poderes, respetando fielmente a la Constitución; se evitaría la subordinación del legislativo al ejecutivo, situación que en nuestro país es casi una costumbre política, o para decirlo mas claro, de nuestros políticos.

Lo anterior lo genera el hecho de que el presidente como jefe del partido mayoritario, es quien “palomea”o determina quienes serán los candidatos a diputados, senadores o gobernadores de su partido, quienes una vez en el cargo, tienden a obedecer a quien los “palomeó”.

E inevitablemente, volvemos a coincidir con el multicitado Dr. Carpizo, cuando menciona “que debemos estar comprometidos con nuestra época, con nuestro México, con nuestros problemas, con nuestras injusticias, con nuestras desigualdades, con nuestras miserias”; quien suscribe le añadiría, con nuestro origen, con nuestras familias y sobre todo, con nuestra dignidad, porque decidir por mandato y no por justicia y por el bien de las mayorías, es traicionar al pueblo que los eligió.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO**

Reiterando lo mencionamos en el capítulo anterior, adoptamos el modelo de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, ya que nuestra Constitución también establece que se deposita el Poder Ejecutivo de la Federación, en un individuo a quien se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o Presidente de la República (Arts.75 y 80).

Debemos de considerar que la función del presidente de la república es eminentemente administrativa y de carácter político, y que por razones, precisamente del sistema político mexicano, nacen la mayor parte de las iniciativas que se presentan al Congreso; aunque debemos de reconocer que con la pluralidad partidista de nuestra época, ya las diversas corrientes políticas representadas en el Congreso, "casi le arrebatan" el título de legislador excepcional, es decir, se terminó la hegemonía partidista.

En la titularidad del órgano ejecutivo se concentran las más importantes y elevadas facultades administrativas, las cuales unidas a las que tienen dentro del proceso de formación legislativa y como legislador excepcional, lo convierten en un funcionario de gran significación dentro del estado, no dependiente de la asamblea legislativa, sino vinculado a ella en relaciones de interdependencia, y en cuyo ámbito, goza de una amplia autonomía que lo releva del carácter de mero ejecutor de las decisiones congresionales, en la elaboración de leyes y decretos.

Depositar en una persona el poder ejecutivo, es el fundamento jurídico del régimen presidencialista que se acentúa con mayor fuerza en la realidad política

de los estados latinoamericanos, entre los que indiscutiblemente se encuentra México.

En nuestro país, el poder ejecutivo concentra enormes facultades para hacer frente a la problemática nacional, lo que indirectamente alterado el equilibrio entre los distintos poderes, e inclusive en el mismo congreso, en virtud a que ya no tenemos un partido de estado.

Actualmente las fuerzas políticas se han equilibrado, lo que a nuestro entender ha provocado que las decisiones del Congreso sean más democráticas, y por supuesto, las leyes que de él emanan.

La hegemonía del Presidente, sus amplias facultades jurídico-políticas y las seguridades constitucionales que afianzan su situación como depositario unipersonal del Poder Ejecutivo del Estado Mexicano, no convierte a dicho servidor, dentro del ámbito del derecho, en un dictador o autócrata que estuviese como monarca absoluto.

La conducta pública del Presidente, su actuación como órgano administrativo supremo y todos los actos de autoridad en que una y otra se traducen, están regidos jurídicamente por la Constitución y por la legislación secundaria en general.

Este principio se proclama en el artículo 87 Constitucional, en cuanto el individuo asume la presidencia de la república, al tomar posesión de su cargo, debe prestar respeto y sumisión a ambos tipos de ordenamientos y contrae el compromiso de desempeñar leal y patrióticamente el puesto que el pueblo le confirió.

Dentro de la dinámica política y social de los pueblos, no es posible adoptar rígidamente el principio de división o separación de poderes, en el sentido de que cada una de las funciones del Estado (la ejecutiva, legislativa y judicial) se

depositan en tres categorías diferentes de órganos de autoridad, que por modo absoluto y total, agoten su ejercicio con independencia o aislamiento unos de otros, de tal manera que el órgano ejecutivo no pueda desempeñar la función legislativa ni la judicial, que el órgano legislativo sólo deba crear leyes y que los órganos judiciales, únicamente puedan realizar la función jurisdiccional.

Bajo esta concepción estricta y por ello, poco práctica, absurda y utópica, no puede entenderse ni comprenderse el consabido principio de la división de poderes.

Entre las diversas clases de órganos estatales, existen múltiples relaciones jurídico-políticas denominadas supraordenación, regidas por el ordenamiento constitucional, que ya actualizado, genera una colaboración entre dichos órganos y suponen una interdependencia entre ellos, fenómenos sin los cuales no podría desarrollarse la vida institucional en ningún estado.

Por esta razón, si bien es cierto que la función legislativa en grado de dimensión mayoritaria, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan legislativos, también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso que se desarrolla, interviene un órgano que no es primordialmente legislativo, sino ejecutivo (el Presidente de la República en nuestro orden constitucional).

Vemos en estas consideraciones, diversos planteamientos para determinar cuales son las facultades legislativas del presidente, bien traducidas en la creación de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, o bien, reveladas en la injerencia que dicho funcionario tiene en el proceso de elaboración; de ahí que las mencionadas facultades pueden clasificarse en dos grupos:

- La creación o elaboración de normas, y
- La colaboración en el proceso legislativo

En el primer caso, el Presidente es el legislador y en el segundo caso, el colaborador del Congreso de la Unión en la tarea constitucional que éste tiene encomendada para expedir leyes sobre las materias que integran su órbita competencial.

Como excepción al principio de división o separación de poderes que consagra el Artículo 49 Constitucional, establece dos casos en que el Congreso de la Unión puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, o sea que en ellos, éste puede fungir como legislador:

-El primero cae en el supuesto del Artículo 29 Constitucional, o sea, en una situación de emergencia. Según veamos, previa suspensión de garantías, el Congreso de la Unión puede otorgar al Presidente autorización para tomar todas las medidas que estime necesarias, para hacer frente a dicha situación; y es obvio que tales medidas, pueden ser no solo de carácter administrativo sino legislativo, convirtiéndose así, el Ejecutivo Federal, en legislador extraordinario con capacidad para expedir leyes.

-En el segundo caso, el Congreso puede conceder al Presidente facultades extraordinarias para legislar conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo de Artículo 131 Constitucional, o sea para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación que restringen las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

“El Presidente interviene en tres actos jurídico-políticos de elaboración legislativa, a saber son:

-La iniciativa

-El veto, y

-La promulgación”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> CARPIZO Jorge, El presidencialismo mexicano, p. 83

El primero de estos entraña la facultad de presentar proyectos de ley ante cualquiera de las Cámaras (Diputados o Senadores), para que discutidas y aprobadas sucesivamente en una y otra, se expiden por este, como ordenamientos jurídicos incorporados al derecho positivo.

El veto consiste en la facultad que tiene el Presidente para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por el Congreso de la Unión; el veto presidencial no es absoluto sino suspensivo (art. 72 constitucional)

La promulgación es el acto por virtud del cual el Presidente ordena se publique un decreto o ley aprobados por el Congreso de la Unión o una de las cámaras que lo integran. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiéndose complementar para este efecto con el refrendo del acto promulgatorio que otorgan los secretarios de estado, a quien corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no asumen fuerza compulsoria.

La promulgación no es una facultad sino obligación del Presidente (Artículo 89 fracción I), y su incumplimiento origina que una ley o decreto no entren en vigor por no satisfacer el requisito formal que entraña.

Nos dice Pablo González Carmona que en “el texto Constitucional de México como el de los demás países latinoamericanos, nacen inspirados por la Revolución Francesa y de los Constituyentes de Filadelfia. Las ideas de Rousseau, sobre la soberanía popular, las de Montesquieu sobre la división y equilibrio de los tres poderes y de los contrapesos y balanzas del poder estatal a que se refiere Madison en el federalista, son el fundamento teórico-jurídico de nuestras Constituciones Políticas.

Ya en la realidad de la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios de siglo

XIX. No es por medio de estos como se puede entender su funcionamiento real y su significado más rico.

Los partidos, el sufragio, las elecciones, los tres poderes, la soberanía de los Estados Federales, y en general todo el aparato de la democracia tradicional, operan de tal forma, que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de la lucha de partidos, que institucionaliza el cambio del poder o con el equilibrio o control de unos poderes por otros, o con una federación de estados libres y soberanos. La dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la distribución y concentración del poder hacen de los modelos clásicos elementos simbólicos que recubren y sancionan una realidad distinta.”<sup>29</sup>

Nuestra Constitución desde 1808, se vio merecedora de inquietudes hasta 1867, en que se consumó el triunfo de la República; la historia de México registró un número considerable de asambleas constituyentes y de planes que se proponían convocar a las primeras o modificar a los segundos.

Con diverso origen y distinta fortuna once asambleas constituyentes se reunieron en México durante esos 60 años:

- El Congreso Constituyente que inició su obra en Chilpancingo en 1813.
- El Congreso Constituyente de 1822, dos veces convocado.
- La junta Nacional Constituyente de 1823, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso quedó disuelto.
- El Congreso Constituyente de 1824.
- El Congreso ordinario erigido en Constituyente en 1835.
- El Congreso ordinario erigido en Constituyente en 1839
- El Congreso Constituyente de 1842.
- La Junta Nacional Legislativa de 1843.

---

<sup>29</sup> GONZALEZ, Carmona Pablo. “La democracia en México”. Ed. Era, s.a, dieciseisava edición, 1985. p. 23

-El Congreso Constituyente de diciembre de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso Ordinario.

-El Congreso Constituyente de 1856.

Además de las asambleas, tres individuos llegaron a asumir en sus respectivas personas la función constituyente, ya sea en forma provisional y con alcances limitados:

-Antonio López de Santa Ana

-Ignacio Comonfort

-Maximiliano de Habsburgo

Al periodo que se indica corresponden 14 instrumentos Constitutivos:

-Las Bases constitutivas de 1822 y octubre de 1835.

-Los Estatutos provisionales de 1823, 1853, 1856 y de 1865.

-Las actas constitutivas de 1824 y 1847.

-Las Constituciones de 1814, 1824, 1836, 1843 y 1857.

-La española de 1812 (de Cádiz), en las que hubo representantes de la Nueva España y aunque efímera, parcialmente llegó a estar vigente aquí.

Inclusive, fueron formulados además, varios proyectos de constitución, que en condición de tales quedaron, así como diversos votos particulares cuyos autores discrepaban del sentir de la mayoría. Sin embargo, sobresalen entre los primeros, el proyecto con el título de Elementos Constitucionales elaborados por Rayón en 1812.

Luego en la segunda etapa del constituyente de 1822 encabezados por Don José Del Valle, el que en 1840 debía haber servido de base para discusión al Congreso, erigido en Constituyente el año anterior y los dos proyectos con el mismo fin, se llevaron al conocimiento del Constituyente en 1842.

Entre los votos particulares figura el de Don José Fernando Ramírez, relativo al proyecto de 1840, el de la minoría de la Comisión de Constitución de 1842; el de Don Mariano Otero en 1847, el de Don Ponciano Arriaga, respecto al proyecto de la Comisión de Constitución de 1856.

Si relacionamos los instrumentos Constitutivos con los órganos Constituyentes advertiremos que el Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingan; el Constituyente de 1822, las bases Constitucionales de febrero de ese año; la Junta Nacional Constituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio de febrero de 1823, el Constituyente de 1835, las Bases Orgánicas; el Congreso Constituyente de 1856, la Constitución de 1857.

De las once asambleas constituyentes, solo las que se enumeran realizaron en mayor o menor grado, su tarea constitutiva; no así los Constituyentes de 1839, de 1842 y de junio de 1846.

Por lo que hace a quienes ejercieron individualmente esa tarea, Santa Ana expidió en 1853 las bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Comonfort en 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y Maximiliano en 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.

En cuanto a los planes políticos de alcance constitutivo, por haber influido en la posterior organización constitucional, se registran como fundamentales el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba, el Plan de Ayutla y las reformas de Acapulco.

Documentos que sin merecer el nombre de Plan, reflejan no obstante, ideologías políticas o sociales de trascendencia, son la representación que en 1808 dirigió el ayuntamiento de México a Iturrigaray; el Bando de Hidalgo en Guadalajara, de diciembre de 1810; los puntos que en 1813 presentó Morelos al congreso de Chilpancingo, con el título de Sentimientos de la Nación, y las actas

de independencia de 1813 y 1821, así como los que en el 1º y 2º de marzo de 1821 acogieron el Plan de Iguala.

Cabe mencionar por ultimo, otros documentos que a pesar de no haber sido constitutivos, representan importantes episodios en la trayectoria constitucional del país.

- El voto del constituyente en 1823

- La trayectoria constitucional del país

- El voto del constituyente en 1823 a favor de un sistema federal (12 de junio de 1823)

- El dictamen del supremo poder conservador que en 1839 autorizo al Congreso Ordinario para reformar la Constitución.

En la actividad constituyente así sintetizada, ocupa lugar a parte las Leyes de Reforma, expedidas por el Presidente Benito Juárez de 1859 a 1863, no con animo adverso a la carta de 1857, entonces en vigor, antes bien favorable a su espíritu, mas por tratarse de leyes que afectaron a la Constitución sin observancia de las normas relativas a su reforma, fueron actos constitutivos de índole singular.

Con el triunfo de la República en 1867, cambio definitivamente el panorama Constitucional que vivía nuestro país, ya que las armas republicanas vencían al Imperio y a la intervención extranjera y en su victoria estaba incluida la del Partido Liberal sobre el Partido Conservador, lo que significaba la liquidación de las diferencias entre los dos bandos, desarrollada entorno del contenido constitucional.

De este modo, la historia de la organización política de México se extiende en dos grandes periodos, el anterior y el posterior al año de 1867.

Durante el primer periodo, la inquietud social toma por blanco a la ley Básica y en reemplazarla fundan sus programas los planes de las rebeliones. Federación o Centralismo, República o Monarquía, Democracia u Oligarquía, Gobierno Popular o de Clase, reivindicación de los atributos de estado o su parcial entrega a organismos extra-estatales, esos eran los temas que dividían a los partidos fuertes y cuya solución no admitía, vino a ser llevada al ámbito constitucional.

Los movimientos armados se hacen durante ese periodo en contra de la constitución vigente, atribuyéndole los males sociales, y el nombre de una nueva constitución prometía cierta salud pública.

La mentalidad de los partidos en el poder, se ve agravada por la ambición de los personajes que medran en ese jugar a las instituciones, solo engendra la consecuencia de que se multipliquen los ensayos constitucionales, según las líneas precedentes.

Durante el 2º periodo de la Constitución vive de su victoria y no bajará al campo de la lucha. En su nombre, y no en contra suya se hacen los levantamientos y se piden los amparos, para reparar reales o supuestos agravios a ella cometidos.

Pensamos que sin duda, el texto constitucional carece en buena parte de vida lozana y fecunda, pero su mejoramiento se busca por medio de reformas pacíficas y meditadas, como las que propuso el gobierno de Juárez en la circular del 14 de agosto de 1867, algunas de las cuales se realizaron en 1874.

La Constitución Liberal de 1857, y las Leyes de Reforma incorporadas en 1873, silenciaron en su tiempo el debate político que llenaba la historia de México independiente hasta entonces. Ya no se objetaba por medio de la violencia la historia de gobierno y la soberanía del Estado, pero el abatimiento económico, moral y cultural del pueblo mexicano, reclamaba la satisfacción de otras necesidades distintas de aquellas meramente políticas que preocuparon hasta absolver la atención del siglo XIX.

A pesar de alzarse contra el individualismo liberal, la Constitución de 1917 se considero causahabiente, no solo por recoger y acendrar los postulados políticos de aquella (1857), sino por que la reforma no los hubiera rescatado, sus estados fueron soberanos y la constitución hubiese estado en imposibilidad material y jurídica, de quebrantar la resistencia a la reforma social.

Este código, contiene los elementos populares que se identifican en el sentir común, distinguiéndose por la misión circunstancial confiada a cada una de las tres revoluciones mexicanas:

- La independencia
- La de Reforma, y
- La Social

### **ELEMENTOS CONSTITUCIONALES DE RAYON**

Don Ignacio López Rayón en agosto de 1811, instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar la Nueva España en nombre y ausencia de Fernando VII, a invitación de las Juntas que se habían formado en la península; la principal preocupación de Ignacio López Rayón, era la formación de una nueva constitución, a la cual se decidió a trabajar con el titulo de Elementos Constitucionales.

En 1813 el mismo Rayón decide censurar su propio trabajo, considerando que no se debería publicar, sin embargo, la influencia que causó Morelos fue tal, que sirvió para estimular la expedición de la Ley Fundamental de 1814.

Los Elementos Constitucionales elaborados por Rayón presentaban 38 puntos, donde ya sobresale que la soberanía dimana del pueblo, Fernando VII y su ejercicio en un Congreso Supremo Nacional Americano (punto 5º), este representado por cinco vocales, nombrados por las representaciones de las

provincias (punto 7º), dándoles a estos representantes populares potestad; se le reconoció el pacto convencional del 21 de agosto de 1811, celebrado por la nación, y en su persona existía la inviolabilidad en el tiempo de su ejercicio, ya que solo se podía proceder contra ellos en caso de alta traición, con el conocimiento reservado de los vocales restantes.

Aparte de la soberanía que mencionaba el punto 5º, (en el Pueblo, Fernando VII y el Congreso Nacional), no se daba ningún otro derecho a nadie por considerarlo incontestable y perjudicial a la independencia y felicidad de la nación.

### **CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812**

Esta constitución se expidió en las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo del mismo año, y en la nueva España el 30 de septiembre de 1812, y suspendida por el virrey Venegas poco después, restablecida por Calleja al año siguiente en algunas de sus partes, hasta el Decreto de Fernando VII el 4 de mayo de 1814 con el que fue derogada, y donde declaraba restaurado el sistema absoluto, al desconocer lo hecho por las Cortes, con lo que concluyó la precaria vigencia de esta Constitución.

En 1820, como consecuencia del levantamiento de Riego, Fernando VII se ve obligado a restablecer la constitución de Cádiz, con la que en la Nueva España se reinstalaron los Ayuntamientos, así como las seis Diputaciones Provinciales que en 1812 se habían autorizado.

En México siempre se ha incluido esta constitución como fundamental, porque tiene gran influencia en varios de nuestros instrumentos constitucionales, y desde luego, en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo estado.

No es sino lógico ver como el antecedente mediato de las Cámaras, lo tenemos en las Cortes (Art. 121,122, 123 y 124)

Desde nuestro personal punto de vista, consideramos como el antecedente de las impugnaciones o ausencia de estas, está en el contenido del Artículo 123 y 124 que a la letra señalan:

Artículo 123:

“El rey hará un discurso, en el que propondrá a las Cortes lo que crea conveniente, y al que el presidente contestara en términos generales. Si no asistiere el rey remitirá su discurso al presidente, para que por este se lea en las Cortes”<sup>30</sup>

Artículo 124:

“Las Cortes no podrán deliberar en la presencia del rey”.<sup>31</sup>

Entendiendo con esto, que las cortes no tenían posibilidad mínima de entronizar, por pequeña que fuese, diferencia alguna con el rey, del tema que se tratase.

### **CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814**

La dirección del movimiento insurgente se vio desplazado hacia José Maria Morelos, no solo por sus éxitos militares, sino también por las desavenencias mostradas por los vocales de la Junta de Zitácuaro; fue entonces cuando Morelos convocó a un Congreso en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, integrado por seis diputados nombrados por él mismo.

---

<sup>30 30</sup> PEDROZA, De la Llave Susana Thalia, “Derechos del pueblo mexicano”, México a través de sus constituciones, p. 615

<sup>31</sup> Ibidem

En la sesión inaugural se dio lectura a los 23 puntos, que con el nombre de “Sentimientos de la Nación”, preparó Morelos para la Constitución. En Apatzingan el 22 de Octubre de 1814, nace una nueva Constitución con el nombre de “Derecho Constitucional para la libertad de la América Mexicana”, ratificando la emancipación plena, esta carta careció de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instruí.

En su punto 5º se reconoce la soberanía única y exclusivamente del pueblo, quien la deposita en sus representantes dividiéndola en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Dándole desde ese momento una nueva fisonomía a la soberanía, que desde ese momento deja de ser hipotética para convertirla en realidad, por que ya se desconoce oficialmente la potestad española de Fernando VII, con lo que ya no se mantiene ‘la máscara’ públicamente, y en su primer punto se declara la libertad e independencia, no solo de España, sino de cualquier otra nación, gobierno o monarquía.

## **CONSTITUCIÓN DE 1824**

Relacionado con nuestro tema, la Dra. Pedroza de la Llave, nos dice que “el antecedente del artículo 69 constitucional en México lo encontramos en esta Constitución Mexicana del 4 de octubre de 1824, primera Constitución del México Independiente, ya que en sus artículos 67 y 68 señalo que el Congreso General se reuniría el primero de enero y a esta reunión asistiría el Presidente de la Federación, quién pronunciara un discurso que contestaría, en términos generales, el que presidiese el Congreso.”<sup>32</sup>

El 20 de noviembre de 1823, la Comisión correspondiente presentó el Acta Constitucional para asegurar el sistema federal.

---

<sup>32</sup> Ibidem p. 610

La discusión del acta se efectuó el 3 de diciembre de 1823 y del 23 al 31 de enero de 1824, fecha última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana”

Esta Constitución estuvo en vigor hasta 1835, y considero entre otros puntos importantes, crear un gobierno firme y liberal, ejerciendo el pueblo la influencia que le correspondía en ese momento, demarcando los límites a las autoridades de la nación, y dándoles a los representantes en el Congreso el voto del pueblo, la voz de la República, entrando no solo la discusión de la forma de gobierno, sino de la misma generalidad en el pronunciamiento y la misma esperanza de restaurar el orden.

Consideramos que lo más rescatable de esta Constitución es sin duda, la formación de un Consejo de Gobierno, el cual actuaba durante el receso del Congreso General y estaba compuesto por la mitad de los Senadores (uno por cada Estado) y su presidente era el vicepresidente, con la capacidad de poder nombrar a quien lo sustituía en sus ausencias.

El artículo 116 establecía las siguientes atribuciones de dicho Congreso:

I. Velar sobre la observancia de la Constitución, del acta constitutiva y las leyes generales, formando expediente sobre cualquier incidente relativo a estos objetivos.

II. Hacer al Presidente las observaciones que crea conducentes para el mejor cumplimiento de la Constitución y las leyes de la Unión.

III. Acordar por sí solo o a propuesta del Presidente, la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, debiendo concurrir, para que haya acuerdo en uno y otro caso; el voto de las dos terceras partes de los consejeros presentes, según se indica en las atribuciones XVII y XVIII del Artículo 110.

IV. Presentar su consentimiento para el uso de la milicia local en los casos de que habla el Artículo 110, atribución XI.

V. Aprobar el nombramiento de los empleados que designan la atribución IV del Artículo 10.

VI. Dar su consentimiento en el caso del artículo 112, restricción I.

VII. Nombrar a los individuos para que, con el presidente de la Suprema Corte de Justicia, ejerzan provisionalmente, el supremo poder ejecutivo según el Artículo 97.

VIII. Recibir el juramento del Artículo 101 a los individuos de supremo poder Ejecutivo en los casos prevenidos por esta Constitución.

IX. Dar su dictamen en las consultas que la haga el presidente en virtud de la facultad XXI del artículo 110, y en los demás negocios que le consulte.”

En esta Constitución ya se empiezan a dar las comparecencias, aunque sólo de los secretarios de estado, según lo determina el artículo 120 que a letra dice:

“Los Secretarios del despacho darán a cada Cámara, luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.”

### **CONSTITUCIÓN DE 1836 (Siete leyes constitucionales)**

Una vez ganada la batalla por los liberales que impusieron el sistema federal, los conservadores que eran el alto clero, los ricos y el ejército, no se dieron por vencidos, y su partido se siguió fortaleciendo.

En 1835 el congreso constituido, en forma inconstitucional, se nombra per se, Congreso Constituyente, y dando por excusa reformar, “expidió un documento

en octubre de 1835 que se conoce con el nombre de 'Bases para la Nueva Constitución', y posteriormente en diciembre del mismo año, 'Las Siete Leyes Constitucionales', llamadas comúnmente Constitución de 1836"<sup>33</sup>

En ninguno de los anteriores ordenamientos se utilizó la expresión de república central, pero sí en cambio, transformó a los estados libres e independientes en departamentos.

En esa época "la república representaba el aspecto de un gran teatro en que el pueblo espectador, sin tomar realmente partido en favor de ninguna de las facciones, presenciaba diferentes escenarios de mutación constante (los cargos de presidente) en que los actores se sucedían unos a otros en el paroxismo del poder".<sup>34</sup>

La confusión generada por las tendencias políticas de la época se reflejaron en esta Constitución, surgen los partidos liberal y conservador, el primero nombrado del progreso en sus comienzos y de su reforma después, en cuanto a la forma de gobierno republicana, demócrata y federativa; reivindicando aquellos derechos de los cuerpos políticos (considerados cerebros del movimiento reformista).

El programa del Partido Conservador adoptaba por su parte el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas, inclinándose por la forma Monárquica.

Se forma una comisión que presentó su proyecto de bases constitucionales, las cuales al 2 de Octubre de 1835, se convirtió en la Ley Constitutiva el 23 del mismo año, con el nombre de "Bases para la Nueva Constitución", con la cual se da fin al sistema federal.

El congreso terminó la constitución el 6 de diciembre, aprobó la minuta el 21 y entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre de 1835.

---

<sup>33</sup> BURGOA, Orihuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa México, 1990, p. 434

El 29 de diciembre de 1836 se decretan las Leyes Constitucionales, la cual al soslayar una organización de tipo conservador donde se depositaba en cinco individuos, los cuales podían declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando van contrarios a la Constitución.

Asimismo, podrán declarar la nulidad de los actos del poder ejecutivo cuando sean contrarias a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses, a partir de que se dio la comunicación a las autoridades respectivas.

También pueden declarar nulos los actos de la Suprema Corte de Justicia, pero solo en caso de usurpación de poderes; por lo que viendo a este poder solo era comparable al de Dios, ya que los cinco individuos que la integraban no podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

Para finalizar, solo mencionaremos una curiosa particularidad, y es la que no permitía ninguna variación que se intentara hacer en un periodo de seis años, en ninguno de sus artículos.

### **BASES ORGANICAS DE 1843**

El 8 de abril de 1843, comienza a discutirse el proyecto, casi siempre se aprueban por unanimidad sus artículos, solo tres artículos fueron aprobados por escaso margen:

- El que otorga facultades extraordinarias al ejecutivo.
- El que le concedía derecho de veto, y
- La manera de reformar la Constitución.

---

<sup>34</sup> ibidem, pp.436, 437

Don Antonio López de Santa Anna convoca a un Congreso Constituyente para que formulara un proyecto de Constitución, la cual no fue de su agrado y lo disolvió. Poco después, Don Nicolás Bravo nombra algunos personajes para que formularan 'Las Bases de Organización Política de la Republica Mexicana'; estas bases fueron sancionadas por Santa Anna, el 12 de junio de 1843, y durante su vigencia lejos de atenuar los problemas, los avivó.

Se encontraba en apogeo la guerra con Norteamérica y las fracciones siguieron luchando entre sí por la forma de gobierno.

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el congreso electo a las Bases Orgánicas inicio su oposición al Presidente Santa Anna.

Debido a que Santa Anna no se encontraba satisfecho con la anterior Constitución procede y expide Las Bases para la Administración de la Republica, las cuales tienen vigencia de 1853 a 1857.

El coronel Florencio Villarreal, desconoce a través del Plan de Ayutla el 4 de marzo de 1854 a Santa Anna y éste abandona el poder en 1855. Desterrado Santa Anna, el general Herrera gobernó conforme a las Bases, durante un año aproximadamente, hasta el pronunciamiento de Paredes en San Luis Potosí, quien consideraba que solo un trono podía salvar a México de la anarquía y ambición de Estados Unidos.

## **CONSTITUCIÓN DE 1847**

Diez días después de que se consumó el alzamiento del general Mariano Salas, desembarca en Veracruz Santa Anna, quien sostenía que la única forma de frenar la guerra era con instituciones parecidas a las de ese pueblo; para sostenerse, hubo de manifestarse como liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía.

El 6 de enero de 1846, se inician las sesiones del Congreso Constituyente a la vez, con diputados en su mayoría liberales, presentados al Congreso Constituyente en la sesión del 5 de abril de 1847. Se declaró entre otros puntos, que el 'punto de federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, sería la única Constitución legítima del país'.

El Acta Constitutiva y de reformas fue sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el día 21 del mismo mes y año.

Lo más rescatable que se relaciona con tema que estamos tratando, son los artículos 12 y 13, los cuales a letra dicen:

Artículo 12.- Corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados erigirse en Gran Jurado para declarar a simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios, a quienes la Constitución ó las leyes conceden fuero.

Artículo 13. - Declarado que a lugar a la formación de causa, cuando el delito fuere común, pasara el expediente a la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de Sentencia, y se limitara a declarar si el acusado es o no Culpable. Para esta declaración se necesitan las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte signara la pena común según lo que prevenga la ley.

### **CONSTITUCIÓN LIBERAL DE 1857**

En el gobierno de Ignacio Comonfort se expide el Estatuto de Organización Provisional de la Republica, después del día 18 de febrero de 1856 en que había comenzado a sesionar el Congreso constituyente y es hasta el 5 de febrero de 1857 en que se jura la Constitución.

Este congreso se enfrento a serias dificultades desde su inicio, ya que “las pasiones de los partidos, exaltados; el erario público exhausto por los últimos derroches de Santa Anna; y una ebullición en los ánimos y poca tranquilidad en las conciencias, con un sector altamente radical”.<sup>35</sup>

Algunos de los diputados al Congreso pretendieron retornar a la constitución de 1824, lo que fue rechazado por la mayoría.

Esta Constitución por fin reúne la necesidad que fugazmente se empezaba a gestar en las Constituciones anteriores, y tiene una relación con el tema motivo de este trabajo de tesis, pues recoge y aglutina en forma somera pero clara, la necesidad de que el Presidente de la República manifestase a la Nación el estado que guarda el país; dándose además al poder legislativo la posibilidad de réplica, o sea que los legisladores no estén como meros receptores, sino que ya contempla la posibilidad de exposición presidencial.

La Constitución quedo integrada de la siguiente forma:

- I.-De los derechos del hombre
- II.-De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno
- III.-De la División de poderes
- IV.- De a responsabilidad de los funcionarios públicos
- V.-De los Estados de la Federación
- VI.- Previsiones Generales
- VII.-De la Reforma de la constitución; y
- VIII.- De la inviolabilidad de la Constitución

De esta Constitución se puede distinguir su estilo liberal, con influencia de los ilustrados franceses. Se confirma el triunfo definitivo del federalismo sobre el centralismo, y se plasma también, que “la soberanía reside esencial y

---

<sup>35</sup> DIAZ MORENO, Daniel. “Derecho constitucional Mexicano”, pax, México 1990 p. 167

originariamente en el pueblo”, y se constituye la república representativa, democrática y federal.

De la misma manera, los Estados de la federación adoptan para su régimen interno, la forma de gobierno republicano y popular. Bajo esta Constitución, se desata una guerra fatal, que va a durar hasta 1860 y la cual es conocida como la guerra de tres años o de reforma.

En cuanto a nuestro tema consideramos que el artículo 63 de dicho ordenamiento tiene mucha relación, ya que establecía lo siguiente:

Artículo 63.-“A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El Presidente del Congreso contestará en términos generales”.

Consideramos a esta Constitución como una de las mejores, ya que de este artículo consiente o inconscientemente, se empieza a gestar una democracia que iría avanzando con pasos demasiados lentos, sí, pero muy firmes, al grado de que estos avances hasta nuestros días no se detienen, sino que se fortalecen como un enigma impasible.

Sobre esta Constitución hubo pronunciamientos que estallaban por todos lados, tal vez, por las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo que prácticamente prorrogaban la dictadura, pero este punto fué sin ninguna duda, la definición de un nuevo camino y punta de lanza de la transición a la democracia.

## **CONSTITUCION SOCIAL Y POLÍTICA DE 1917**

Una vez que Francisco I. Madero expide el Plan de San Luis en contra de Porfirio Díaz, y que aquel muere en la decena trágica, el gobernador de

Coahuila Don Venustiano Carranza, desconoce a Victoriano Huerta y su propósito es reestablecer el orden constitucional, para lo cual convoca a un Congreso Constituyente.

Dicho congreso inicia sus labores con reuniones preparatorias el 21 de noviembre de 1916 y la constitución se promulga y publica el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 1 de mayo del mismo año.

La Constitución que nos rige actualmente, no presenta un cambio radical en la exposición del tema que nos ocupa; sino más bien toma como base a la Constitución de 1857; con ligeras diferencias como lo podemos apreciar en su artículo 69:

Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Teniendo como cambio significativo el hecho de que el ejecutivo puede presentar por escrito, el informe sobre el estado que guarda la administración pública del país.

En esta constitución se ratifica el sistema federal, en virtud de que este ya no tenía enemigos pues “en todo el Congreso de Querétaro alentaba un espíritu convencidamente federalista,-por ende- era lógico y natural la reiteración del sistema federal fuera la idea que unánimemente prevaleciera”<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> BURGOA “Derecho Constitucional Mexicano”p. 445

En la actualidad, el estado mexicano se ve representado en las cámaras por los diversos partidos y vamos introduciéndonos, aunque de forma paulatina, a una verdadera democracia.

Sin embargo, el hecho de que nuestra Constitución señale que es suficiente con que el informe que debe presentar lo haga por escrito, le resta importancia al acto que debe considerarse además de todo, solemne, porque enmarca por un lado, la apertura de sesiones del poder legislativo y por otra, el informar de cómo se administró el país durante el año anterior, siendo esto, la principal razón que debe constituir el poder ejecutivo.

El Presidente de la República deba de dar un balance general de cómo administró a la nación de cara al país y sus representantes (Cámaras de Senadores y Diputados), para dar respuesta a cada una de las dudas que de este acto emanen, en el mismo momento en que el primer ejecutivo manifieste como se trabajó.

Consideramos, que la Constitución debería de señalar la posibilidad de que antes de que el presidente presente su informe al Congreso, se enviara este a las comisiones, y en el momento en que se instalara el Congreso, la Cámara ya tuviese conocimiento de lo que el Presidente informará, y contar así, con mayores elementos para interpellarlo, y no lo tomen algunos legisladores, sólo para lucimiento personal o la oportunidad de 'cobrar notoriedad', como creemos lo han hecho.

Obviamente, como esto conlleva un gran esfuerzo por parte del Ejecutivo, se ha optado por tomar decisiones fáciles, apoyadas en la Constitución, situación que no debe ser impedimento ya que el Presidente podría auxiliarse por sus asesores, para que en mucho, se informara correctamente al país del verdadero estado que guarda la administración pública.

La ciudadanía estaría realmente informada e interesada en conocer sobre los avances de los programas de gobierno, amén de saber si el presidente cumplió o no con el programa de gobierno, o las promesas de campaña, entre otros puntos de interés general, siendo además la oportunidad para orientar mejor su voto en futuras elecciones federales.

## CAPITULO TERCERO

### LOS INFORMES PRESIDENCIALES EN LA HISTORIA DE MÉXICO Y SU REGULACIÓN JURÍDICA

Para entrar en materia, definiremos al informe presidencial de acuerdo a la Real Academia Española de la Lengua: “por un lado, el termino *informe* proviene del verbo informar, del latín *informare*, palabra ultima que significa enterar, dar noticia de una persona o cosa, asimismo, se refiere a dictaminar un cuerpo consultivo, un funcionario o cualquier persona perita, en asunto de su respectiva competencia. Por otro lado, el término *presidencial*, significa perteneciente a la presidencia o al presidente”.<sup>37</sup>

Y es precisamente en estados con regímenes presidenciales, como el nuestro, en donde tiene su origen este vocablo, y no en países con régimen parlamentario, a decir de algunos autores

Como referencia histórica, “en el México Independiente, el primer antecedente lo encontramos en le Constitución de 1824, que en sus artículos 67 y 68, establecía que el Congreso (bicameral) se reuniría y, a esta reunión, asistiría el presidente de la Federación quien “pronunciaría” un discurso que contestaría, en términos generales el que presidiese el Congreso”.<sup>38</sup>

Por otro lado, “la Constitución de 1857, en su artículo 63, señaló que el presidente de la Unión, asistiría al Congreso (unicameral), y “pronunciaría” un discurso sobre el estado que guardase el país, mismo que será contestado en términos generales, por el presidente del Congreso.”<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Diccionario universal de términos parlamentarios, Instituto de Investigaciones .Legislativas, Cámara de Diputados p. 489, México 1997

<sup>38</sup> *Ibidem* p.400

<sup>39</sup> *Ibidem* p. 400

Hasta hace poco en nuestro país, el informe presidencial había sido uno de los ritos centrales del presidencialismo, que con el tiempo se ha hecho cultura.

El informe en la 'era llanica' del sistema político mexicano, se caracterizaba por ser un largo monólogo de auto celebración, donde el Congreso se congratulaba con una lluvia de aplausos y donde éste sobresalía; principalmente podríamos decir que lo único rescatable, es que en cada uno de los informes se marcaban perfectamente los cielos del tiempo mexicano: el sexenio.

A partir de 1988, en México cambian dramáticamente las formas ya que la participación y fortalecimiento de los partidos opositores al régimen y sobre todo los de 'izquierda,'denotan un ritual diferente, caracterizado por una constante crisis, situación que podemos considerar clara si tomamos en cuenta la erosión del viejo sistema político.

Cada vez que se realiza un informe presidencial, pareciera como si estuviéramos ante un espectáculo donde se ve como se ha convertido en el autorretrato, de un poder que ignora las circunstancias sociales y políticas actuales, en sí, todo el ceremonial del presidencialismo.

Es hoy para la mayoría de los ciudadanos, periodistas, políticos y estudiosos del tema, la más clara expresión del arcaísmo, aunque debemos entender, que atrás de todo este rito existen intereses, ambiciones y hasta conductas institucionales como consecuencia del unipartidismo ancestral, corporativismos y todos los 'ismos' en que nuestro país ha vivido.

Para comprender el informe y poder hablar de posibles reformas, debemos primero descifrar sus referentes culturales, preferencias y valores, los recuerdos que se atan a la realidad, los símbolos que constituyen la identidad de los actores, los ritos que reiteran el sentido de la comunidad política, porque finalmente, son éstos y no el pueblo, quienes acuerdan los cambios que más

convenga a los intereses de su partido o grupos, en quienes sustentan realmente su posición política.

Al hablar de los informes de gobierno, sin querer o con sentido común, lo asociamos a la democracia, porque lo sentimos como un ensamble que conforma un esqueleto institucional y más aún, el sentido que la sociedad le quiere dar a un poder ejecutivo que mantiene renuencias para abrirse a la comunidad, y que vemos en el informe la manera correcta de cuestionar el trabajo de un año de gobierno.

Vemos si es o no autoritaria la forma de gobernar, si es o no necesario cambiar actitudes, costumbres o leyes, donde se nota no solo un lenguaje claro y florido en algunas ocasiones, donde se percatan imágenes reverenciadas que confunden al presidencialismo con una institución secular, donde se perciben los signos elocuentes de desajustes entre las caras nuevas y las formas de antaño, donde son tres los actores principales en una representación absurda.

- Un Presidente que habla y habla de libertades, pero que no quiere que se le cuestione y cuando lo permite, no sabe que contestar.

- Un PRI acéfalo, sin dirección, convertido en un montessori donde cada quien hace lo que quiere, que no funciona y no ha sabido ser oposición, y que de partido principal, es sólo partícipe de negociaciones que sólo benefician a cierto sector del propio partido, olvidando a quien fue su fortaleza: el pueblo.

- Un PRD, que (tiene como nunca en su breve historia, la oportunidad de contar con un casi seguro candidato, en Andrés Manuel López Obrado, que de acuerdo a encuestas presentadas por los medios, podría llegar a los pinos), presenta problemas al interior, por el ingreso de expriistas no bien vistos por la vieja izquierda del perredismo, y si sumamos el evidente egoísmo de su eterno líder moral el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, quien no acepta que un

tabasqueño de corte tropical le arrebate el 'liderazgo moral' que ha ejercido. Al parecer, tienen la oportunidad, pero no el talento.

De los demás partidos ni hablar, han demostrado ser solo comparsa de los 'grandes', que aunque legalmente constituidos, no son mas que instrumentos para que unos cuantos de sus integrantes se enriquezcan, ya que gracias a las penosas alianzas electorales, no pierden su registro.

Por cierto y aprovechando 'el viaje', ojalá se prohibieran dichas alianzas en elecciones federales, para poder darnos cuenta de que 'madera' está hecho cada partido, por decir lo menos, y saber si son capaces de mantener su registro como tales.

Retomando nuestro tema, en el informe podemos percibir una urgente necesidad de un rediseño del ceremonial que regularmente consideramos como democrático, donde notemos un verdadero equilibrio entre los poderes y que, con el respeto que impone la investidura presidencial, se pueda cuestionar al ejecutivo nacional con la seriedad que el acto impone, evitando acciones protagonistas y superficiales, por decir lo menos.

Por cuanto toca a la cuestión doctrinal, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que ya hemos citado, nos dice que: "Para el desarrollo de esta voz es necesario señalar algunas precisiones, la primera, que el *informe presidencial* debe considerarse como la comparecencia del Presidente de la Republica, la cual va dirigida tanto al Congreso como a la Nación, la segunda, que la comparecencia es simplemente el hecho de presentarse y exponer o de entregar por escrito el estado en que se encuentra la administración pública o la nación, aunque en algunos supuestos, no implique necesariamente la existencia de interpelaciones y preguntas a cargo de los parlamentarios (diputados y senadores), es decir, un debate o intercambio de posiciones".<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Ibidem p.490

Por tanto, es necesario realizar reformas que nos permitan tener a un presidente institucionalmente acotado, y un poder legislativo reconstituido a partir del establecimiento de una verdadera carrera parlamentaria, y un poder judicial que se integre plenamente a la vida política de México, sin la influencia de ningún otro poder, como lo percibimos, e inclusive, esto nos permitiría recuperar la confianza en nuestras instituciones, tan maltrecha en los últimos tiempos.

Si tantas veces hemos criticado actitudes dictatoriales, donde sobresalen características misteriosas y llenas de monólogos, los mexicanos debemos dentro de una verdadera democracia, buscar los principios que la fortalezcan, como lo son, la crítica fundada y honesta, con discusiones de altura que desenmascaren las incongruencias y desajustes, que provoquen actitudes sanas y positivas reflejadas en una mejor administración del país, que nos lleve a la visibilidad del poder, donde encontremos por fin la casa de cristal, donde realmente el poder se ejerza por mandato del pueblo, porque donde existe un poder visible, existe otro poder que pueda controlarlo con total responsabilidad.

Por lo tanto, el informe debe dejar de ser una ceremonia anual de adulaciones, para convertirse en una verdadera expresión de responsabilidad para ejercer el poder, donde se desbaraten imágenes de exclusividad del poder, y se de una nueva pluralidad de expresiones que conduzcan a una verdadera democracia.

No es difícil buscar una nueva forma en donde el esquema constitucional permita la posibilidad de interpelar al Presidente durante su informe de labores por parte del poder legislativo, y dejar atrás a la figura presidencial que no es responsable ante el Congreso.

El ejecutivo y legislativo, deben buscar un equilibrio en su separación, y no por ello, debemos dejar de buscar que la presencia del Presidente, en la casa del Congreso, sirva para realizar un diálogo de altura entre dos fuerzas diferentes, pero con igual fin, la consolidación de un verdadero estado de derecho,

democrático y sobre todo justo, que no permita que la política esté por encima de la ley, como desafortunadamente es ya casi una costumbre en nuestro país.

En lugar de realizar un informe largo y tedioso, este debe condensarse, desprendiendo el texto burocrático sin sentido, con altos márgenes de pormenores de la gestión administrativa que no dicen nada, para concentrarse en trazos centrales de su gobierno, donde pueda exponer y defender sus principales logros y proyectos, e inclusive, reconocer las deficiencias sin temores, pero si con el compromiso de enmendarlas.

Igualmente, la respuesta institucional que se da anualmente al informe por parte del Presidente del Congreso, es una tradición, sí, pero que nada aporta, por tanto debe desaparecer o transformarse, ya que cada año da mayores muestras de ineficiencia e irrelevancia.

Consideramos que quienes debieran de dar respuesta al Presidente en sus informes de gobierno, son los coordinadores de las fracciones parlamentarias, situación que verdaderamente enriquecería al debate, ya que expondrían ante la nación, su posición como representantes de un sector de la población sobre la gestión gubernamental, situación que garantiza y expresa la diversidad de opiniones y respeto entre los poderes.

Finalmente, es prioritario que en el mismo informe se realice un análisis profundo y consciente del año gubernamental, en el que si es necesario, deberán de participar los Secretarios de Estado, e inclusive, el gabinete ampliado, ya que estos son auxiliares del presidente.

Lo anterior, independientemente de la llamada 'glosa del informe', que en las distintas cámaras realizan los Secretarios de Estado y miembros del llamado 'gabinete ampliado', donde explican con detalle la gestión que les corresponde, todo esto abonaría para conducirnos a lo que un México democrático quiere: hacer público la vida pública.

Y sobre lo anterior, el doctor Francisco Berlín Valenzuela nos dice: “que en el Congreso de la Unión de México, se utiliza el termino glosa del informe presidencial, para hacer referencia al análisis del informe presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores; aunque, cabe señalar, que en sentido estricto, no se realizan anotaciones ni se hacen comentarios que aclaren alguna parte obscura, insuficientemente planteada o difícil de comprender, sino que mas bien se vierten criticas por parte de los partidos opositores a la gestión gubernamental y argumentos tendentes a defender el documento del Ejecutivo por quienes son miembros del partido mayoritario”.<sup>41</sup>

Lo anterior, refuerza nuestra postura sobre la urgente necesidad de realizar propuestas y acciones, que modifiquen el esquema para la rendición del informe de gobierno del Ejecutivo Federal.

## **PROBABLES INTERPELACIONES**

Al hablar de interpelaciones, sin duda es imposible para nosotros los mexicanos, olvidar o no recordar al Doctor Belisario Domínguez, quien sin duda tuvo la suerte o desgracia de vivir en una época de bastante ebullición.

Si bien es cierto que su valiente intervención en la tribuna del Senado de la República no es una interpelación propiamente dicha, sí es un acto de enorme valor y trascendencia que motivó a más de uno a seguir su ejemplo, y que en ausencia o en presencia del entonces presidente Huerta, no tenemos duda de que el senador Belisario Domínguez, se hubiese manifestado de la misma manera, ya que si algo le sobraba, era valor y patriotismo.

---

<sup>41</sup>Ibidem. Pp. 447--448

Para conocer un poco de lo mucho que realizó el senador Belisario Domínguez, mencionaremos algunas de las facetas que acreditan su valor y vocación democrática y transcribimos parte de su discurso histórico.

Ante una nueva reelección de Porfirio Díaz en la presidencia de la república, en esa ocasión por seis años, los clubes liberales empiezan a multiplicarse por todo el país, la prensa era perseguida, y sus órganos de prensa clausurados por el gobierno (El hijo del Ahuizote, Excelsior, El Padre del Ahuizote y El nieto del Ahuizote), ya que estos periódicos atacaban al gobierno en sus páginas, oponiéndose a farsas electorales, en las que siempre resultaba triunfador el general.

El Doctor Belisario Domínguez, nunca, ni ante la adversidad, declinó su entereza de afrontar los embates del destino (la muerte de su padre en 1902, su esposa en 1903 y su hermana a finales de 1903).

Siguiendo con sus actividades políticas, fundó el periódico "El vate", donde publicaba artículos contra Porfirio Díaz y Rafael Pimentel, (gobernador porfirista), siempre hubo de distinguirse por ser un hombre directo y llamarle a las cosas por su nombre, ante la solidez de sus argumentos y la valentía con que los defendía, como digno correligionario de los Flores Magón, Librado Rivera, Alfonso Craviotto, Antonio Díaz Soto Gamma, y otros más.

Decía a sus paisanos:

"Vigilad de cerca chiapanecos todos los actos públicos de vuestros gobernantes. Elogiadlos cuando hagan bien, criticadlos siempre que obren mal. Sed imparciales en vuestras apreciaciones, decid siempre la verdad y sostenerla con vuestra firmeza entera y muy clara. Nada de anónimos ni seudónimos".

El Doctor Domínguez, permaneció unos meses en Comitán, pero a principios de 1913 se trasladó a la capital del país con el propósito de que su hijo Ricardo,

hiciera en México los estudios preparatorios. El Doctor se instaló en el hotel Jardín, en la calle de San Juan de Letrán, y su hijo, en una casa de pensión.

Ambos fueron testigos de los acontecimientos de la Decena Trágica. Con dolor e indignación recibió la noticia de sacrificio de los señores Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, Presidente y Vicepresidente del país, respectivamente, y el ascenso de su victimario, el traidor General Victoriano Huerta.

La ciudad presentaba un aspecto aterrador; numeroso muerto y herido en las calles; inocentes en su mayor parte, a quienes no bastaban los servicios de la Cruz Blanca Neutral, cuyas ambulancias no cubrían las necesidades de la población.

El Doctor Belisario Domínguez, con su acostumbrado desinterés colaboró en esta labor humanitaria, y se ofreció para sustituir al Dr. Márquez, muerto en esos días. Sin imaginarse en que le esperaba otra sustitución, así el 3 de marzo falleció el Senador Leopoldo Gaut, y en seguida fue llamado para suplir la vacante. Le correspondía actuar en el alto plano de la política nacional y en momentos sumamente difíciles.

El 23 de septiembre, en otro discurso incendiario, le volvió a llamar asesino y desequilibrado mental al usurpador Huerta. Este discurso, impreso en una hoja por la señorita María Hernández Zano, tuvo amplia circulación en el país y alertó a quienes, con las armas en la mano, se oponían al régimen espurio.

Aún faltaba otra demostración mas del valor civil del senador; y así, el 29 de septiembre de 1913, se escucho de nuevo su palabra tenaz, no era la palabra de un político dominado por la pasión del poder, ni la del tribuno engréido; tampoco fue un insensato que arroja el peligro sin la conciencia de su destino; fue un varón que se acercó a la muerte en pleno convencimiento de que estaba cumpliendo con un alto deber. La sentencia contra su vida no se hizo esperar.

Como muestra de su perfil político y nacionalista, señalaremos partes importantes de su valiente intervención en la tribuna del Senado de la República:

### **DISCURSO DEL C. SENADOR DOCTOR BELISARIO DOMÍNGUEZ**

C. Presidente del Senado: por tratarse de un asunto urgentísimo para la salud de la Patria, me veo obligado a prescindir de las formulas acostumbradas y suplicar a usted se sirva dar principio a esta sesión tomando conocimiento de este pliego y dándolo a conocer enseguida a los señores senadores.

Insisto, señor Presidente, en que este asunto debe de ser conocido por el Senado en este mismo momento, porque dentro de pocas horas lo conocerá el público y urge que el senado lo conozca antes que nadie.

Señores senadores: todos vosotros habéis leído con profundo interés el informe presentado por D. Victoriano Huerta ante el Congreso de la Unión el 16 del presente.

Indudablemente, señores senadores, lo mismo que a mi, os ha llenado de indignación el cúmulo de falsedades que encierra este documento. ¿A quien se pretende engañar, señores? ¿Al Congreso de la Unión? No, señores, todos sus miembros son hombres ilustrados que se ocupan de política, que están al corriente de los sucesos del país y que no pueden ser engañados sobre el particular. Se pretende engañar a la Nación Mexicana, a esta notable Patria que confiado en V. Honradez y en vuestro valor, ha puesto en vuestras manos sus mas caros intereses.

¿Qué debe hacer en este caso la Representación Nacional?

Corresponder a la confianza con que la Patria la ha honrado, decirle la verdad y no dejarla caer en el abismo que se abre a sus pies.

La verdad es esta: Durante el gobierno de Don Victoriano Huerta, no solamente no se ha hecho en bien de la pacificación del país, sino que la situación actual de la República es infinitamente peor que antes: La Revolución se ha extendido en casi todos los estados: muchas naciones, antes buenas amigas de México, rehúsanse a reconocer su gobierno, por ilegal; nuestra moneda encuéntrase depreciada en el extranjero; nuestro crédito en agonía ; la prensa entera de la república amordazada o cobardemente vendida al gobierno y ocultando sistemáticamente la verdad; nuestros campos abandonados; muchos pueblos arrastrados, y por último, el hambre y la miseria en todas sus formas, amenazan extenderse rápidamente en toda la superficie de nuestra infortunada Patria.

¿A que se debe tan triste situación?

Primero y antes de todo, a que el pueblo mexicano no puede resignarse a tener por Presidente de la República a D. Victoriano Huerta, soldado que se apoderó del poder por medio de la traición y cuyo primer acto al subir a la presidencia fue asesinar cobardemente al Presidente y Vicepresidente, legalmente ungidos por el voto popular, habiendo sido el primero de estos quien colmó de ascensos, honores y distinciones a D. Victoriano Huerta y habiendo sido él igualmente, a quien D. Victoriano Huerta juró públicamente, lealtad y fidelidad inquebrantable.

Y segundo, se debe esta triste situación a los medios que D. Victoriano Huerta se ha propuesto emplear para conseguir la pacificación, esos medios ya sabéis cuáles han sido: Únicamente muerte y exterminio para todos los hombres, familias y pueblos que simpaticen con su gobierno.

La paz se hará, cueste lo que cueste, ha dicho D. Victoriano Huerta ¿Habéis profundizado, señores Senadores, lo que significan esas palabras en el criterio egoísta y feroz de D. Victoriano Huerta?

Esas palabras significan que D. Victoriano Huerta está dispuesto a derramar toda la sangre mexicana, a cubrir de cadáveres todo el territorio nacional, convertir en una inmensa ruina toda la extensión de nuestra patria, con tal que él no abandone la presidencia ni derrame una sola gota de su propia sangre.

En su loca afán de conservar la presidencia, D. Huerta esta cometiendo otra infamia; Esta provocando con el pueblo de los Estados Unidos de América un conflicto internacional en el que, se llegara a resolverse por las armas, irían estoicamente a dar y a encontrar la muerte todos los mexicanos sobrevivientes a las amenazas de D. Victoriano Huerta; todos, menos D. Victoriano Huerta ni D. Aureliano Blanquet, porque esos desgraciados están manchados con el estigma de la traición, y el pueblo y el ejercito los repudiarían llegado el caso.

Esa es en resumen la triste realidad. Para los espíritus débiles, parece que nuestra ruina es inevitable, porque D. Victoriano Huerta se ha adueñado tanto del poder, que para asegurar el triunfo de su candidatura a la Presidencia de la República, en la parodia de elecciones anunciadas par el 26 de octubre próximo, no ha vacilado en violar la soberanía de la mayor parte de los estados, quitando a los gobernadores constitucionales o imponiendo gobernadores militares, qué se encargarán de burlar a los pueblos por medio de farsas ridículas y criminales.

Sin embargo, señores, un supremo esfuerzo puede salvarlo todo, cumpla con su deber la Representación Nacional y la Patria esta salvada y volverá a florecer más grande y más unida y más hermosa que nunca.

La representación nacional debe deponer de la Presidencia de la República a D. Victoriano Huerta, por ser él contra quien protestan con mucha razón, todos nuestros hermanos alzados en armas y por consiguiente, por ser el quien menos puede llevar a efecto la pacificación, supremo anhelo de todos los mexicanos.

Me diréis, señores, que la tentativa es peligrosa, porque D. Victoriano Huerta es un soldado sanguinario y feroz que asesina sin vacilación ni escrúpulo a todo

aquel que le sirve de obstáculo: ¡No importa, señores! La Patria os exige que cumpláis con vuestro deber aun con el peligro y aún con la seguridad de perder la existencia.

Si en vuestra ansiedad de volver a reinar la paz en la República os habéis equivocado, habéis creído las palabras falaces de un hombre que os ofreció pacificar a la Nación en dos meses, y le habéis nombrado Presidente de la República, hoy que veréis claramente que este hombre es un impostor inepto y malvado, que lleva a la Patria con toda velocidad hacia la ruina, ¿dejareis por temor a la muerte que continué en el poder?

Penetrad en vosotros mismos, señores. Y resolved esta pregunta: ¿Qué se dirá de la tripulación de un gran navío que en la mas violenta tempestad y en un mar proceloso nombrara piloto a un carnicero que sin ningún conocimiento náutico navegara por primera vez y no tuviera más recomendación que la de haber traicionado y asesinado al capitán del barco?

Vuestro deber es imprescindible, señores, y la patria espera de vosotros que sabéis cumplirla.

Cumpliendo ese primer deber, será fácil a la representación nacional cumplir los otros que de él se derivan, solicitándose enseguida a todos los jefes revolucionarios que cese toda hostilidad y nombren sus delegados para que de común acuerdo elijan al Presidente que deba convocar a elecciones presidenciales y cuidar que estas se efectúen con toda legalidad.

El mundo está pendiente de vosotros, señores miembros del Congreso Nacional Mexicano, y la patria espera que la honréis ante el mundo evitándole la vergüenza de tener por primer mandatario a un traidor y asesino.

“Nota: Urge que el pueblo mexicano conozca este discurso para que apoye a la representación nacional, y no pudiendo disponer de ninguna imprenta,

recomiendo a todo aquel que lo lea que saque cinco o mas copias, insertando también esta nota y las distribuya a sus amigos y conocidos de la capital y de los Estado. “ ¡Ojala hubiera un impresor honrado y sin miedo! (hasta aquí la cita).

Es por demás evidente el valor histórico y político de este discurso, que nos demuestra un gran nacionalismo de su autor, sino también, una enorme vocación democrática a toda prueba.

Fue hasta 1988 que tuvimos la oportunidad de presenciar una autentica interpelación a un presidente al rendir su informe de gobierno. El entonces senador Porfirio Muñoz Ledo, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al momento en que el entonces también Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, rendía su sexto informe de gobierno, en que se volvió a vivir la efervescencia de los informes.

Aún cuando no se esperaban anuncios espectaculares, si se esperaban fuertes interpelaciones, no solo por ser un sexto informe de gobierno, sino porque las elecciones federales estaban muy frescas y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), se decía defraudado en la elección de presidente de la república.

Memorias del sexto informe de gobierno:

“...Al filo de las 11 de la mañana, Miguel Montes García, presidente en turno de la Cámara de Diputados, ante los mas de 200 asistentes, declaró formalmente instalada la LVI Legislatura, concluido lo cual, cedió la palabra al Jefe del Ejecutivo.<sup>42</sup>

...A las 11:05 el Jefe del Ejecutivo daba inicio a la lectura del texto.

---

<sup>42</sup> HIRIART Pablo, La Jornada, México, 2 de septiembre de 1988

“Honorable Con...” ¿Pido la palabra, señor presidente! truena desde su curul Jesús Lujan, diputado del Partido Popular Socialista.

El Presidente calla. Hay desconcierto en las sala. Miguel Montes habla:

“Un momento señor diputado. Un momento señor Presidente. Con todo respeto. Esta es una reunión de Congreso específicamente para el fin a que fue convocada: declarar instalado el Congreso de la Unión y escuchar el informe del señor Presidente.

Es el único propósito de esta reunión. Ruego, con toda atención, al señor diputado Lujan que la sesión de la cámara respectiva, única en donde los diputados pueden hacer comentarios y no en la del Congreso, igualmente que los senadores, nos hagan los comentarios que deseen. Y también ruego, atentamente, a todos los legisladores, que para cualquier circunstancia se dirijan, repito, con toda atención les ruego, al Presidente del Congreso... Adelante señor Presidente con la lectura del informe”.<sup>43</sup>

Un par de palabras alcanzo a pronunciar el Premier Mandatario cuando otra vez Lujan grita: ¡Quiero hacerle una pregunta señor Presidente!; y Miguel Montes trata de poner orden en la sala pero el escándalo de los diputados que vociferan de pie o en sus asientos es cada vez más fuerte. ¡Duro Jesús! ¡Duro Jesús! grita Miguel Aroche Parra, y alcanza la voz hacia la Presidencia Ignacio Castillo Mena, Francisco Ortiz Mendoza, Mauro Ramírez Ayala, Israel Galán, Pablo Gómez, Sergio Quiroz.

Y Jorge Martínez impone el vozarrón para exigir “que se de lectura al artículo 104 del reglamento”. Otra vez Miguel Montes explica con artículos de la constitución y del reglamento el motivo de la reunión del Congreso, pero no puede terminar de hablar por los gritos de los diputados aflora por primera vez el ¡México-México-México! de los priistas.

---

<sup>43</sup> Ibidem

Montes, allá arriba, aclama ¡No rompamos un protocolo republicano!, (aplausos).

Al poco rato de reiniciar la lectura del informe, una nueva interrupción de la bancada del PPS y la respuesta de la Presidencia: “No tienen derecho de interrumpir, señor diputado”.

Leonel Godoy Rangel le grita a la mesa directiva: ¡Se ha roto el principio de la proporcionalidad invitando a puros priistas!... y un joven de la escolta le exige silencio... “tu quien eres, ¡Yo soy diputado, representante popular! e interviene José Luis Alonso con gritos mas fuertes hasta que el muchacho es retirado del lugar.

Sigue el discurso del Presidente de la Madrid. Y como todo parecía estar montado y calculado, los reporteros sabíamos con precisión en que pagina y en que párrafo se producirían las interrupciones al mensaje presidencial.

Dicho y hecho. Segundo párrafo de la 14, dice Miguel de la Madrid:

“Aspecto esencial de la renovación política fueron las elecciones de julio pasado. Fue un proceso electoral...” ¡El pueblo no va estar representado por el fraude electoral! Le grita al Presidente el diputado Jorge Martínez.

Y la protesta de los asistentes se oye estruendosa. El Frentista toma su abrigo del respaldo de la curul y amaga retirarse. Pablo Gómez lo tranquiliza a la distancia. Todos sabíamos que el FDN abandonaría el salón en otro momento, cuando se iniciara el llamado mensaje político.

Los panistas, puestos de pie, enseñan boletas electorales.- Nos acercamos a verlas, estaban marcadas por el PRI y correspondían a un distrito de Guanajuato.

¡Repudio total, al fraude electoral ¡ ¡Repudio total al fraude electoral¡

Retumbaba en San Lázaro y el Presidente de la República no movía un solo músculo. El general Arévalo Gardoqui no deja de pasear la yema del pulgar sobre la del índice. Vuelve el grito ¡México-México-México! Que se mantiene, se prolonga, crece hasta que panistas y Frentistas toman asiento.<sup>44</sup>

Miguel De la Madrid lee con rapidez, casi sin pausas. Los diputados opositores cuchichean, se hacen señas, signos evidentes de la próxima interpelación.

El presidente dice: “La deuda...” ¡la deuda ya se ha pagado varias veces, señor Presidente¡”. De la Madrid calla, y sigue. El general Bermúdez recibe una tarjeta, la ve, la devuelve a su edecán. Continúa el informe y Miguel Yáñez rompe el precario orden: “se ha traicionado a la revolución”...mas gritos, mas consignas, ligero silencio y prosigue el Presidente, que habla de minería...¡Cananea!. Le espetan de nueva cuenta los del PPS... y avanza la lectura y sale un ronco ¡equilibrio de poderes!.

De la Madrid sorbe un vaso de agua. Vuelve a la lectura, avanza una página y... ¡pido interpelar al Presidente! Exige un diputado del PAN, apoyado en gritos por sus compañeros de partido. Montes replica que no se puede interpelar. Entonces el Jefe del Ejecutivo informa que “la deuda se ha reducido”...” ¡Alto al pago de la deuda externa!...y ¡déjenlo informar a la nación!... ¡silencio por favor!

Ahora el Presidente se refiere al DIF, y tampoco ahí lo dejan: ¡Por que no habla de la desnutrición infantil! Y “en la 72”, “en la 72”, nos dicen y vemos que el Presidente habla de seguridad pública.

Pero dos interrupciones se adelantan. Cuando habla sobre la modernización de ferrocarriles nacionales, el pepesista Ortiz Mendoza grita con burla: “ahí. Todo

---

<sup>44</sup> Ibidem

perfecto ¿no?” y después se refiere a la petroquímica y Alfredo Pliego Aldana lo interrumpe con un sonoro ¡no es cierto!<sup>45</sup>

El informe llega a la página 72, y en ese momento exacto se levanta Celia Torres: ¡Señor Presidente! ¡Señor Presidente! Y llama la atención un moño negro sobre la cabeza... Y después el tema del abasto, y Amalia García se levanta, pero grita muy despacio.

Se aproximaba el momento en que el Frente Democrático Nacional abandonara el recinto. Así estaba programado, aunque muchos dudábamos que lo hiciera en pleno, porque vimos a Rafael Aguilar Talamantes serio en su curul, sin levantarse ni gritar una sola palabra en el informe. Paseábamos la vista por el salón para intuir donde iba a polvear la bala.

...¡Ciudadano Presidente!... ¡Ciudadano Presidente!... grita Porfirio Muñoz Ledo, puesto de pie, a la 1:55 de la tarde...

El Jefe de la Nación volteo el rostro hacia la izquierda, miro a los ojos de su interpelador y propino un puñetazo sobre el atril.

Era la doceava y ultima interrupción del sexto informe presidencial.

El ¡México-México-México! se oye atronador en el recinto legislativo, mientras la bancada de oposición replica ¡Fraude-fraude-fraude! Muñoz Ledo avanza unos metros en dirección tribuna. Miembros de la escolta presidencial cierran el paso al pie de la escalinata y el interpelador se detiene: ¡Con todo respeto!... ¡Con todo respeto!... vuelve a gritar con cinco puntos anotados en una hoja blanca en la mano izquierda.

¡Farsante! ¡Traidor! ¡Que hable Muñoz Ledo! Rugen los diputados en San Lázaro. Miguel Montes, presidente de la Cámara, ordena dar lectura a un

---

<sup>45</sup> Ibidem

artículo del reglamento que prevé el desalojo de las galerías en caso de desorden.<sup>46</sup>

Los legisladores del FDN, con golpes sobre los pupitres responden que no son galería, “somos representantes populares”. Y se lee otro artículo que prevé el desalojo de los congresistas. Aplausos y se vuelve a oír el ¡México-México-México! Que también escapa fuerte de los secretarios de Estado.

El general Arévalo Gardoqui, Manuel Bartlett, invitados especiales y miembros del presidium baten palmas que acallan los gritos de los diputados Frentistas que se revuelven en sus curules, avanzan, retroceden, manotean...

Apenas amaina un poco la batahola, Muñoz Ledo vuelve a alzar la voz :

“Nuestro derecho a intervenir es constitucional”¡Fuera Traidor!...¡Siéntese!...”Tenemos nuestro propio mandato popular...de negarse el Presidente abandonaremos el recinto”, continuo Porfirio a voz en cuello.

La Secretaría reitera que no se puede dar la palabra al senador mientras el Presidente rinde su informe, y Muñoz Ledo se lleva una mano junto a la boca para dar mas fuerzas a sus palabras: ¡Nos vamos en protesta por el fraude electoral!

Y comienza a caminar por el pasillo central de la cámara, seguido de todos los legisladores del Frente Democrático Nacional, un enjambre de reporteros, mientras los lagrimales de la bóveda se estremecen con el grito ¡traidor!... ¡traidor!... ¡traidor!

Por el estrecho camino de salida los Frentistas van gritando “fraude” y “Cárdenas ganó” entre empellones y manotazos para poder avanzar en ese nudo de humanidad caliente en el que lo más impactante no eran los gritos, ni

---

<sup>46</sup> Ibidem

los empujones, ni el desorden generalizado. Lo impresionante eran los desencajados rostros del odio y del desprecio.

El callejón de la ira se hacía eterno. Los gritos y los puños amenazantes de los cardenistas que martillaban el aire encontraban el índice de los prisitas que apuntaban al sujeto de la traición: Porfirio, nadie más.

Miguel Borge Martín, gobernador de Quintana Roo, rojo de cólera grita algo en la cara de Muñoz Ledo. Este responde, a lo largo de todo su trayecto. “Soy un senador de la República, tengo derecho de interpelar...soy senador de la...”

El gobernador de Aguascalientes, Miguel Ángel Barberena, alcanza con su mano a Porfirio y le aprieta por la nuca... ¡ No me provoques ¡ responde el senador, y Xicotécatl Leyva Mortera, gobernador de Baja California, le lanza un puñetazo que no le da en el blanco, sino en el cuello de un reportero radiofónico.

“Fraude ¡fraude! ¡fraude!... ¡traidor! ¡traidor! ¡traidor!

Fue la última de doce intervenciones al sexto informe de gobierno presidencial. Y a pesar que antes los reporteros contábamos los aplausos...<sup>47</sup>

Otro reportaje completa la escena:

Le temblaba la mano izquierda a Porfirio Muñoz Ledo –eran las 13:51-

Cuando se desprendió de su asiento, e interrumpió: “Solicito una interpelación al señor Presidente”<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Ibidem

<sup>48</sup> REYES Razo Miguel, Excelsior, , México, 2 de Septiembre 1988

Como impulsados por una poderosa catapulta, políticos y funcionarios del PRI se pusieron de pie. Y Nezahualcóyotl de la Vega –quien se hallaba a poco más de un metro de Muñoz Ledo –recriminó:

“Senador, no se aproveche, no se luzca.”

Y Miguel Montes, quien presidió impecablemente la sesión general del Congreso, se remitió al reglamento:

“Señor legislador, no hay derecho de interpelación, ni a interrumpir al ciudadano presidente. Ruego se continúe adelante con la sesión.”

“Quiero hacer una pregunta” –insistió el senador Muñoz Ledo.

“Tampoco se permiten preguntas”- replicó Montes.

Casi sobre la nuca de Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez le aconsejó:

“Insiste .Di que no se trata de un comentario .Es una pregunta”.Y Muñoz Ledo, cuya mano izquierda incierta, hacía temblar la hoja recién escrita, insistió.

Pero el Presidente Miguel de la Madrid –quien ni entonces ni antes perdió compostura y expresión- , siguió la lectura de su sexto informe de gobierno.

Entonces Muñoz Ledo -rodeado de fotógrafos, camarógrafos y reporteros nacionales y extranjeros- advirtió:

“Si no se me hace caso, me retiraré”

“Pues buen provecho” –deseó Nezahualcóyotl de la Vega.

Entonces Dulce María Sauri senadora por Yucatán gritó:

“Fuera traidor”

Nacía el coro: ¡Traidor! ¡Traidor! ¡Traidor!

“... Me voy para honrar la representación que el pueblo me dio” –<sup>49</sup>

Comenzó a declarar a las bocas de los micrófonos –Porfirio Muñoz Ledo.

Sonreía .En su interior estaba contento. Parecía gozar intensamente ese

momento. Pedía no ser estrujado.- Recordó:

“Tengo una comida con Darcy Ribeiro”

Los informadores marchaban hacía atrás. Porfirio Muñoz Ledo quería llegar a la explanada del Palacio Legislativo.

“No molestemos la valla de los señores cadetes” – aconsejaba.

Le regocijaba vivir ese instante .Buscaba reporteros que le interrogaran en francés. Besuqueaba a reporteras estadounidenses .Regañaba:

“¿Cómo se atreve usted a preguntarme si mi actitud pone en riesgo a la paz social? ¿Pues en qué régimen vive usted? Deje que le explique.

Ansiaba prolongar ese instante .Sus guardaespaldas -innecesariamente rudos- pretendían guiarlo hacía el lugar donde estaba estacionado su automóvil. Pero Muñoz Ledo decía:

“Señores reporteros, avancemos a la explanada .Ahí hablaré”

---

<sup>49</sup> Ibidem

Y caminaba por la explanada. Bajaba y recorría el arroyo. Y los ansiosos e insaciables reporteros lo seguían. La marcha de Muñoz Ledo los hacía trastabillar. Con grandes dificultades los camarógrafos conservaban el equilibrio.

Le rogaban que cesara su marcha. Porfirio Muñoz Ledo hablaba y caminaba.<sup>50</sup> “¿Qué opina de los gritos de traidor que le dijeron?” – preguntaban. “Gritan así porque no entienden la democracia” –respondió Muñoz Ledo.

“¿Tuvo miedo?” interrogó otro.

“De ninguna manera. Todos saben -se jactó Muñoz Ledo- que soy campeón de boxeo.” Explicó:

“Quería preguntar al Presidente de México -con todo respeto- cuál sería su actitud ante la calificación de la elección presidencial. Sólo eso. Y esperaba que recomendara limpieza y aseo en tal proceso. Pero no me quisieron escuchar. No respondieron. Por eso me salí.”<sup>51</sup>

“¿Qué otras acciones seguirá?”.

“El pueblo decidirá –respondió neutralmente Porfirio Muñoz Ledo.

Súbitamente decidió:

“Vamos al Hemiciclo a Juárez.

Quedaba atrás el compromiso con el sociólogo Darcy Ribeiro. Este, efectivamente se encontraba en México. Ahora, Porfirio Muñoz Ledo cambiaba de destino. Y los reporteros detrás de él.

---

<sup>50</sup> Ibidem.

“¿Dónde está – pregunto Muñoz Ledo – mi amigo el periodista francés?”

Y caminaba, repetía -discurso sin fin - sus razones. Regañaba e instruía. Invocaba la voluntad del pueblo. “No había de otra, por eso me salí

Se le unió Ifigenia Martínez. Únicamente ella pudo convencerlo de que debían alejarse del lugar .Y Muñoz Ledo volvió a decidir:

“Vamos al Hemiciclo a Juárez.”

Y en tono dramático, Muñoz Ledo respondió:“Mi vida vale cero”

Eran ya las 14:23 Porfirio Muñoz Ledo había estado en la cresta de la ola por 32 minutos .A duras penas se marchó .Un hombre que lo había acompañado , dijo a este reportero:

“Me acaba de decir Porfirio: Esto esta muy bien de lo poco mal que se esta poniendo...” (Miguel Reyes Razo, Excelsior 2 de septiembre de 1988).

Ante la coyuntura por la que atravesaba el país, el Presidente dijo:

“... La pluralidad es signo vital de una sociedad democrática, nunca debe ser síntoma de una nación dividida o escindida. -Todos los mexicanos aspiramos a una comunidad más fuerte y unida- .Amplíemos el consenso en las cuestiones básicas de la República.

“... La sujeción al estado de derecho y el cumplimiento de sus normas es requisito fundamental para que los mexicanos convivan en un ambiente de justicia y paz social...El cambio que mejore las condiciones de vida de un país

---

<sup>51</sup> Ibidem

no se logra con promesas ilusorias o con nostalgias de un pasado que no volverá.

La alteración de un orden no conlleva necesariamente a una transformación para el bien del pueblo. La anarquía es retroceso y riesgo para la soberanía nacional. No la permitiremos jamás.

“... La agitación... es signo de la vitalidad de un pueblo en transformación.

Sabremos encauzarla para la consolidación del movimiento renovador y evitar la querrela estéril.

E improvisó: “... a todos mis compatriotas les pido: afiancemos la libertad, cuidemos la democracia, seamos tolerantes incluso frente a los insultos de nuestros adversarios políticos.”

En su discurso, el Jefe del Ejecutivo destacó el esfuerzo de renovación nacional y cambio estructural que se había desarrollado a lo largo de su sexenio. Al hablar de la necesidad de emprender estas tareas, hizo un esbozo general de los problemas que enfrentaba México a finales de 1982.

Señaló que los logros derivados del patrón de desarrollo seguido por México a partir de la Segunda Guerra Mundial empezaron a ser notoriamente desiguales a partir de los años setenta y , con el tiempo, se convirtieron en profundos desequilibrios estructurales que se manifestaron en severos desajustes en los ámbitos económicos y social; a principios de los años ochentas los primeros se agudizaron como consecuencia del desorden económico mundial , que afectó no solo a la economía nacional , sino a la de casi todos los países en vías de desarrollo.

Al no ajustarse oportunamente al entorno exterior adverso, los desequilibrios económicos del país se profundizaron y la marcha de la economía se hizo

sumamente vulnerable a los acontecimientos externos, con lo que “en 1982 se inició la crisis económica más grave de nuestra historia reciente...”

“Existía temor de que se produjera una ola de quiebras con consecuencias gravísimas para el aparato productivo y el empleo .Peor aún, se vivía un ambiente de resentimiento y desconfianza. Las recriminaciones que se hacían entre sí los diversos sectores llegaron a sugerir la ruptura de los acuerdos básicos que nos conformaban como nación.”

Ante esta situación, él ofreció: “... enfrentar la crisis que vivía México, no para regresar al estado anterior a ella, sino para iniciar una nueva etapa de la historia,”erradicando las causas que la produjeron e impulsando un cambio en las conductas mediante el fomento “sentido y el valor del trabajo , la disciplina , la perseverancia y la responsabilidad cívica”. En suma, “una transformación profunda de la Nación, una auténtica renovación nacional”, con el fin de “sentar las bases de un crecimiento firme, duradero y más justo.”

“...La renovación nacional requería democratizar integralmente, ensanchar representación y participación ciudadanas; establecer una gestión eficaz honesta de los recursos públicos lograr el equilibrio presupuestal y saneamiento de las finanzas publicas; fortalecer la planeacion democrática; impulsar la desconcentración de la vida nacional, avanzar en la estructuración del aparato publico para fortalecer la rectoría del estado dentro del régimen de economía mixta; revisar los instrumentos de la política comercial y del proteccionismo industrial para hacer mas competitiva a la economía mexicana, avanzar en el diseño y aplicación de instrumentos de justicia social, y perfeccionar los sistemas de administración y procuración de justicia.”

El Presidente de la Republica señaló que el esfuerzo de renovación había abarcado los ámbitos político, económico y social, y que se había inspirado en las siete tesis políticas que conformaron el y la acción de su administración, y a partir de las cuales se había integrado el Plan Nacional de Desarrollo. “Desde el

principio-dijo- se estableció que se iba a hacer y en ello se ha perseverado. Ha habido congruencia entre razones y obras, entre lo dicho y lo hecho.

De la renovación política, Miguel De la Madrid, dijo que su gobierno la había concebido “como fin en si misma y como condición para enfrentar la crisis” lo que significo “realizar acciones en los siguientes frentes de la política del estado mexicano: renovar la moral social, democratizar, descentralizar, y redistribuir atribuciones entre los distintos niveles de gobierno, fortalecer la división de poderes; y enriquecer la participación ciudadana y perfeccionar los procedimientos electorales”.

Por su parte, la renovación económica, apoyada en una redefinición precisa del concepto de rectoría del estado, partió del reconocimiento de que contrario a practicas anteriores donde predomina una política de intervencionismo estatal creciente e indiscriminado que buscaba resolver todo por la vía del gasto publico o la reglamentación excesiva, su gobierno se guió por los criterios de saneamiento financiero y eficiencia como plataforma para acceder al crecimiento sostenido y el progreso social efectivo.

El presidente subrayó la importancia de la estrategia de cambio estructural en sus cinco vertientes: saneamiento de las finanzas públicas, reorganización de sector público, reconversión industrial, nacionalización de la protección comercial, y descentralización de la vida nacional.

En ese sentido, el Primer Mandatario concedió especial importancia a la racionalización de la protección comercial, que partió del reconocimiento de que, “ya no era sostenible una planta productiva incapaz de competir con el exterior;”destaco además los esfuerzos realizados por su gobierno en materia de simplificación regulatoria y administrativa, así como la medida de política tributaria orientadas a... (Hasta aquí la cita).

Indudablemente que los tiempos marcan las diferentes formas de interpelar, pero también es cierto que las interpelaciones hechas han variado el rumbo de la historia.

La del Dr. Belisario Domínguez, contribuyó a la caída del tirano Victoriano Huerta, la de 1988, inicio una nueva y profunda reforma política que todavía no termina, pero que sin duda, es un legado para la nueva forma de gobernar.

## **REGULACIÓN JURÍDICA DEL INFORME PRESIDENCIAL**

La regulación jurídica del informe conlleva una importancia sin precedente en la historia de México, no solo por que va inmerso un acto de carácter presidencial, sino porque en la realización de este acto van incluidas otras actividades, como es el hecho de informar a la nación entera, el desenvolvimiento del jefe del ejecutivo, su gabinete formal y el llamado 'gabinete ampliado' en el ultimo año; si no que además, el informe se ve envuelto por un matiz especial, con un alto índice político, dándole una importancia que no se compara con ningún otro acto en todo el año.

De lo anterior, nace la importancia de su regulación jurídica desde sus orígenes constitucionales, pasando por las reformas que se han dado hasta nuestros días. Por citar algunas de las disposiciones anteriores, señalaremos, que la Constitución de 1857, en su artículo 63, disponía que el presidente debería asistir al recinto del congreso; y la actual nos dice: "A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo el 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."

Dicho sustento jurídico para la rendición del informe, lo encontramos en nuestra Constitución Política, en el Título Tercero, capítulo II, Sección I, artículo 69, que establece lo siguiente:

“Artículo 69.- A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.<sup>52</sup>

Desprendemos varios elementos importantes del artículo anterior que debemos mencionar y analizar.

Es relevante que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión asista el Presidente de la República, acto que sin duda reafirma y da validez a la división de poderes a que hace alusión nuestra constitución, y que sin duda se considera como necesario, no solo porque por si mismo ya es importante, sino porque muestra el balance existente entre el poder ejecutivo y el legislativo.

Como sabemos, el Presidente de la República solo está constreñido a presentarse ante el Congreso una vez al año, el 1° de septiembre, cuando se inicia el primer periodo ordinario de sesiones; no está obligado a hacerlo en otra fecha, amén de la toma de posesión, que de acuerdo al artículo 83 constitucional, nos dice que el presidente ejercerá su cargo a partir del 1° de diciembre y durará en el seis años.

Inclusive, el Presidente de la República no se presenta ante el Congreso en periodos extraordinarios de sesiones, en estos, es la Comisión Permanente el único órgano competente para convocar al Congreso o a una de las cámaras,

---

<sup>52</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Senado de la Republica, p. 40, 2005

debiendo informar acerca de los motivos o razones que originen la convocatoria y la hace saber a los legisladores; actualmente el Presidente de la República, (Art. 89 Const. fracción XI), solo puede “sugerir” que el Congreso, haga uso de esa facultad, previo acuerdo de la Comisión Permanente. Tanto el Congreso como las Cámaras, carecen de facultades para citarlo en fecha diversa.

En los informes de gobierno, en la LX legislatura, es decir la actual, el estado mexicano se ve representado por los diversos partidos, (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM y muy recientemente por los partidos CONVERGENCIA, NUEVA ALIANZA, y ALTERNATIVA SOCIAL DEMÓCRATA Y CAMPESINA), quienes nos van introduciendo, aunque muy lentamente, a nuestra peculiar democracia.

La Dra. Susana Thalfá Pedroza de la Llave, considera que si bien “no se establece la obligación del presidente para dar lectura al informe, pero es una costumbre saludable iniciada por el primer presidente de México, don Guadalupe Victoria (1824-1829). Añade, que es necesario establecer dicha obligación constitucionalmente, en virtud de que se asegura que el presidente de la República, a través de este acto, ponga no sólo en conocimiento al Congreso general o Congreso de la Unión, sino a los ciudadanos respecto de la actividad anual del Ejecutivo, sirviendo el Congreso como escenario e intermediario.”<sup>53</sup>

¿Y que acto más democrático podemos presenciar, que cuando un gobernante informa a sus gobernados, sobre el estado que guarda la administración del país?

El Presidente de la República debe dar un balance general de cómo administró a la nación, de cara al país y a sus representantes (Congreso General), y dar respuesta a cada una de las interrogantes que de dicho informe se presenten, en el mismo momento en que el primer ejecutivo, manifiesta como se trabajó.

Consideramos que si el informe que rendirá el presidente, se tuviera en las comisiones que conforman a cada una de las cámaras, con unos 15 días de anticipación, los legisladores tendrían los elementos suficientes para cuestionar al presidente al momento de informar, sobre el balance del sexenio.

Obviamente, como lo anterior conllevaría un gran esfuerzo por parte del ejecutivo, se ha optado por la toma de decisiones fáciles, apoyadas en la actual redacción del citado artículo 69 constitucional; situación que no debería ser un impedimento, ya que el Presidente podría echar mano de sus asesores, (quienes por cierto ganan bastante bien y tendrían la oportunidad de desquitar dicha paga) y de esa manera informar correctamente al país, sobre el verdadero estado que guarda la administración pública.

## **LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Dentro del gobierno federal tanto los poderes federales como las instituciones del mismo carácter, cuentan con una ley orgánica; a estas leyes secundarias, por ser internas, se les da ese nombre de orgánicas, porque regulan la estructura y funcionamiento de cada uno de dichos poderes, es decir, es a través de ellas como se organizan y funcionan. En cuanto a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, esta fue publicada el 25 de mayo de 1979, reformada notablemente en 1994.

La evolución de las normas relativas al Gobierno Interior del Congreso Mexicano, no es nueva, sino muy antigua y noble, llena de tradición, especialmente si tomamos en cuenta que la primera fue el reglamento que expidió José María Morelos y Pavón el 11 de septiembre de 1813, cuyas disposiciones contenían las reglas a que habían de sujetarse los trabajos del Congreso de Chilpancingo.

---

<sup>53</sup> PEDROZA, De La Llave Susana Thalia, "Derechos del pueblo mexicano", México a través de sus constituciones,

Posteriormente hubo dos reformas, ya consumada la independencia, en 1823 y en 1824, las cuales condujeron los trabajos legislativos durante casi todo el siglo XIX, ya que a finales de este, el 1º de septiembre de 1898, empezó a regir otro reglamento, cuya vigencia, salvo leves reformas, fue de 1916 a 1925 (referente a la prohibición de portar armas en el salón de sesiones) prolongó su vigencia hasta la expedición del reglamento actualmente en vigor, que fue promulgado el 1º de Marzo de 1934.

“La segunda parte de este artículo 69 constitucional, modificado en 1923, se refiere a las sesiones extraordinarias, es decir, aquellas que se realicen fuera de los periodos constitucionales, en relación con los artículos 27, 28, 35,38 y 39 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934.”<sup>54</sup>

A partir de 1979 la vida legislativa se ha ido enriqueciendo con cambios de importancia que no se han reflejado en su ley y reglamento, así como las diversas reformas que ha sufrido el Código Federal Electoral de enero de 1987 a 1994, lo que no quiere decir que no haya esfuerzos para actualizar y enriquecer la legislación interna del congreso, acompasándola a los cambios constitucionales y legales que se han dado en el curso del tiempo.

Como resultado de la pretensión de realizar una obra acabada y a satisfacción de todos, se ha impedido consolidar lo que era y es, tarea impostergable, la realización de reformas de fondo que permitan una mayor apertura para las discusiones sobre el informe de gobierno, entre el Ejecutivo y el Congreso.

A falta de lo anterior, se ha optado por suplir dicha insuficiencia mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidistas, esto, con el propósito de implantar normas actualizadas para su vida

---

p.611  
<sup>54</sup> Ibidem p.612

interna y para cumplir concomitantemente con los espacios de participación a los núcleos parlamentarios que lo constituyen.

El 1º de diciembre de 1992 se presentó una iniciativa de modificaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dicha minuta se ocupó en forma exclusiva del articulado de los títulos primero, segundo y cuarto, en atención a la irrestricta independencia y respeto que se otorgan entre sí ambas cámaras.

Por lo tanto, en el mencionado proceso legislativo de nuestra original “Minuta Proyecto de Decreto,” derivó en facultad de la Cámara de Diputados, como cámara de origen, el discutir únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones hechas por la colegisladora, sin que proceda la alteración en manera alguna a los articulados aprobados por ambas cámaras.

En comentarios realizados por la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados, quedó demostrada la satisfacción por el hecho de que la colegisladora, haya coincidido a plenitud con el espíritu de la reforma y casi en su totalidad, con las modificaciones propuestas originalmente en la minuta enviada por esta Cámara en diciembre de 1992.

La modificación del artículo 7º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para adecuar su redacción a lo dispuesto por el artículo 69 constitucional, sobre el informe que presenta el Ejecutivo Federal, a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, de cada año legislativo, quedando así:

Artículo 7º. “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.

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 por 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.

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 período 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.

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.

Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento”.<sup>55</sup>

Pedroza de la Llave nos dice en su obra “derechos del pueblo mexicano”, lo siguiente:

“Conforme al artículo 69 Constitucional, en relación con la reforma del 3 de septiembre de 1993 a los artículos 65 y 66 constitucionales, el Presidente de la República asistirá ante el congreso en sesión pública y conjunta, el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer período, es decir; el 1º de noviembre de 1994, pero a partir de 1995, el 1º de septiembre.”<sup>56</sup>

Nuestro Congreso de la Unión, desde 1824 y siguiendo una tradición iniciada en Cádiz, reguló su estructura y funcionamiento por un reglamento interior. “Se

---

<sup>55</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, p 3

notaban ciertas deficiencias; no se hablaba de una ley reglamentaria, que no lo era; tampoco se lo que en doctrina y en derecho positivo se denomina reglamento y que ordinariamente emite el presidente de la república. Había vaguedad en el contenido y en el nombre”.<sup>57</sup>

Nos añade la Dra. Pedroza, “que para poner fin a una tradición anómala, sentar las bases para el eficaz funcionamiento, asegurarse independencia y garantizar la libertad de sus integrantes, en 1977 se adicionaron al artículo 70 los tres últimos párrafos; en virtud de las adiciones se facultó y obligó al congreso a emitir una ley que si bien no iba a abrogar el reglamento en vigor, si enmarcó en lo jurídico en un documento, los principios que regulan la estructura y el funcionamiento del órgano legislativo y de su apéndice, la comisión permanente. En la actualidad le son aplicables la constitución, la ley y el reglamento”.<sup>58</sup>

Por supuesto que consideramos que el congreso debe de gozar de absoluta y total libertad e independencia necesaria, para determinar su propia estructura interna, las formas y procedimientos, a fin de cumplir con sus atribuciones, y como poder independiente, sin control por parte de otro órgano.

## **REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Es prudente iniciar diciendo que ha habido varios reglamentos del congreso; el que actualmente está en vigor, en lo que no se oponga a la constitución y a la ley orgánica, data de 1934, (imaginemos lo actual de este documento), con algunas modificaciones desde entonces y que sustituyó al publicado el 20 de diciembre de 1897.

---

<sup>56</sup> PEDROZA, De La Llave Susana Thalia, “Derechos del pueblo mexicano”, México a través de sus constituciones, p. 611

<sup>57</sup> ARTEAGA Nava Elisur, Tratado de Derecho Constitucional vol I, Edit, Oxford, p.411

En el reglamento vigente, no se hace una alusión directa a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, (donde asiste el Presidente de la República a presentar su informe de gobierno, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y solo se refiere a cuestiones propias del protocolo, incluyendo también, la acción de control que concretamente tiene el Congreso de la Unión, y que consiste en la respuesta al informe del Ejecutivo.

Mencionaremos en términos muy generales, algunas de las disposiciones que establece, precisamente protocolarias: 1. Que cuando el Presidente de la República asista a la apertura de las sesiones, tomará asiento al lado izquierdo del Presidente del Congreso (artículo 188). 2. Que al discurso que el Presidente de la República pronuncia en este acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales (artículo 189), y así continúa el reglamento actual, señalando una serie de formalidades que deberán de observar, tanto los legisladores como el ejecutivo.

Sin embargo, la cuasi-costumbre jurídica que se ha seguido a fin de evitar las interpelaciones, es aplicando de manera supletoria el artículo 104 del actual reglamento, que desde nuestro punto de vista no es totalmente aplicable, ya que en el, se hace mención solo a las participaciones de los diputados, mientras que la intervención del Presidente de la República, es distinta por su propia naturaleza, como lo veremos. Dicho artículo señala:

Artículo 104 "Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, a menos que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105 o de alguna explicación pertinente, pero en este caso solo será permitida la interrupción con el permiso del Presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo."

El artículo 105, establece lo siguiente:

---

<sup>58</sup> idem p. 411

Artículo 105 “No se podrá reclamar el orden, sino por medio del Presidente en los siguientes casos: para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este Reglamento, cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo, cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador se aparte del asunto a discusión”.

Es evidente la precisión con que se redactó este artículo, que desde nuestra óptica, refleja casi ‘temor’ a que los diputados puedan establecer diálogos en sus participaciones en la tribuna; de ahí la preocupación por redactarlo con tal claridad. Si se preocupan tanto por evitar diálogos entre los mismos diputados, que representan a un mismo poder, es de imaginarse, que el diálogo entre integrantes de distintos poderes, les provocaría ‘pavor’.

Es esta la razón por lo que el tema de las interpelaciones les provoque excoriaciones epidérmicas; claro está, que resulta más cómodo aplicar un artículo de manera supletoria, como el 104 citado, aunque no tenga relación por su naturaleza, a legislar sobre el particular. Eso sí, privilegian los acuerdos en lo ‘oscurito’, entre los dirigentes de las fracciones parlamentarias más representativas, y es así como se realiza el informe de gobierno y otras actividades en el Congreso Mexicano.

Para Pedroza de la Llave, “el contenido del informe del Presidente de la Republica es simplemente informativo, sin embargo, el hecho de que se den ciertos aspectos como la obligación anual de que este se presente, la presencia del Presidente de la Republica, la costumbre saludable de exponer el contenido, la presencia de los medios de comunicación, así como el examen posterior del informe, hace que sea considerado por nosotros como un acto de control parlamentario, entendido éste como un control político”.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Ibidem p.611

Se puede notar que no es mucho lo que podamos añadir en cuanto a nuestro tema, sobre todo en una ley interna adjetiva que solo se refiere a las formas y procedimientos, de organización interna. Lo que nos queda claro, es que el Congreso debe gozar de toda la independencia necesaria para determinar su propia organización y la manera de realizar sus funciones.

Por nuestra parte, solo le sumaríamos que también debe, el Congreso, preocuparse un poco por actualizar sus formas y procedimientos que le permita estar acorde con la dinámica política y la exigencia social, sobre todo, en el caduco procedimiento en que se llevan a cabo los informes de gobierno.

## **ACUERDOS PARLAMENTARIOS**

### **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACUERDOS PARLAMENTARIOS**

Como principio para el desarrollo de este punto, es obligado señalar el significado de este vocablo compuesto, y que se refiere, “a la resolución tomada en cierta materia en el seno de un organismo parlamentario”.<sup>60</sup>

Para no recurrir al derecho comparado, encontramos que de acuerdo al diccionario de términos parlamentarios, en nuestro país “los acuerdos parlamentarios formales, deben ser firmados por los secretarios de las comisiones involucradas y registrarse en orden cronológico y textual en un libro específico para este objeto. Las determinaciones o resoluciones tomadas en la Cámara de Diputados pueden constituir un acuerdo parlamentario. Este órgano debe observarlos fielmente”.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Diccionario universal de términos parlamentarios, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados p.10 , México 1997

<sup>61</sup> *ibidem* p.11

Asimismo, añade: que “los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del pleno. Pueden ser también, los pronunciamientos políticos de los grupos o fracciones que integran el poder legislativo y que producen efectos de definición, respecto de problemas o soluciones nacionales”.<sup>62</sup>

Para lograr los propósitos antes mencionados, las Cámara de Diputados y de Senadores cuentan con una Junta de Coordinación Política, (anteriormente llamada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política), que es la encargada de lograr los acuerdos o consenso; además, cada fracción parlamentaria tiene un coordinador, y en la práctica es quien acuerda con el “líder” de la cámara o con los coordinadores de las otras fracciones. Así, los acuerdos políticos fundamentales, emanan de la Junta de Coordinación Política y de estas coordinaciones.

Como una referencia sobre lo anterior, nos remitimos a la memoria histórica de la Cámara de Diputados, desde el año de 1995 a la fecha, y encontramos este documento, que por su valor nos permitimos plasmar de manera íntegra:

“El 7 de octubre del presente año (1997), durante la sesión de instalación de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de conformidad con el segundo punto del orden del día, el Presidente de esta comisión dio a conocer la consulta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política relativa a la naturaleza jurídica de los acuerdos parlamentarios.

A fin de atender dicha solicitud, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias decidió formar una subcomisión, integrada por los Diputados Ricardo Monreal Ávila, César Jáuregui Robles y Bernardo Bátiz Vázquez.

En sucesivas reuniones de trabajo que esta Comisión llevó a cabo a partir del veintidós de octubre pasado, la subcomisión antes referida presentó estudios y

---

<sup>62</sup> *ibidem* p.11

comentarios a cargo de sus integrantes, cuya discusión motivó opiniones que permitieron acotar y detallar aún más puntos de coincidencia y, en virtud de la decisión de los integrantes de la comisión, se convino en unificar los criterios expresados para responder adecuadamente a la consulta planteada, con base en los siguientes:

## **ANTECEDENTES**

1.-Según distintos diccionarios consultados las acepciones de la palabra acuerdo son las siguientes: Resolución tomada por una o varias personas. Unión. Reflexión o madurez en una determinación. Conocimiento o sentido de una cosa. Pacto. Dictamen. Reunión de una autoridad gubernamental con sus colaboradores para tomar una decisión, etc.

De los anteriores conceptos se puede deducir que el acuerdo supone, primero, la existencia de varias partes y, segundo, la coincidencia de dichas partes en tomar una decisión respecto de alguna cuestión.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, define al acuerdo de la siguiente manera:

Acuerdo. “Del latín *ad cordis*, que alude a la idea de unidad. Es sinónimo en un sentido general de convenio, contrato, pacto, tratado en cuanto alude a la idea común del concierto y de la conformidad de las voluntades que concurren a concretar un objeto jurídico determinado.

En el ámbito del derecho y como una acepción general y amplia, se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia como pueden ser un tribunal o una asamblea. En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene la jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir”.

El Diccionario Jurídico Mexicano alude a los acuerdos parlamentarios en la voz Acuerdo Económico, de la autoría de Jorge Madrazo Cuellar, quien menciona que al acuerdo económico se le llama también resolución económica. “En general, acordar o resolver un asunto en forma económica o económicamente,

significa obviar trámites, y simplificar procedimientos para tomar una determinada decisión. Se parte de una derivación del concepto de economía, o de economizar, en tanto que ahorro, en este caso, particularmente de tiempo"<sup>63</sup>.

2.-La Constitución, en su artículo 77, fracción I, emplea la expresión resoluciones económicas para referirse a aquellas decisiones que pueden tomar cada una de las cámaras del Congreso de la Unión sin la intervención de la otra y relativas al régimen interior de cada una de ellas. Esto, a diferencia de la mayoría de las constituciones de las entidades federativas que utilizan la expresión acuerdo económico para referirse a una clase o tipo determinado de resoluciones que pueden tomar las legislaturas o congresos estatales, de naturaleza diversa a la ley y al decreto.

Estas resoluciones económicas aparecen en el constitucionalismo mexicano, por primera vez, en el artículo 51 de la Constitución de 1836. Allí se expresaba: "cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: 1. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de sus secretarías y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior"

La Constitución Federal de 1857, que adoptó el sistema unicameral, en su artículo 64, estableció que: "Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico". La redacción de este artículo rompía con la tradición constitucional que, nacida con el Art. 47 de la Constitución Federal de 1824, declaraba que ninguna resolución del Congreso General tendría otro carácter que el de ley o decreto dejando fuera cualquier otro acto que tuviera consecuencias en derecho como lo eran los acuerdos de la Cámara en cuanto a su régimen interior.

Posteriormente, el artículo 64 fue modificado en ocasión de las reformas de 13 de noviembre de 1874, para regresar a la fórmula tradicional de considerar que toda resolución del Congreso, ya para ese momento constituido por dos

---

<sup>63</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, Edit. Porrúa, 1999, p.94

Cámaras, sólo puede tener el carácter de ley o de decreto, estableciéndose en el artículo 72, inciso c, fracción I, el ya conocido texto de que cada una de las Cámaras podía sin la intervención de la otra dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

Al comentar esas reformas, Ramón Rodríguez, uno de los tratadistas mexicanos de derecho constitucional del siglo XIX, escribió que el artículo primitivo de la Constitución de 1857 omitió decir qué puntos deberían resolverse por medio de leyes y cuáles por medio de acuerdos económicos, y que esta omisión ``había dado por resultado que un Congreso apasionado y arbitrario declarara por medio de una acuerdo económico la nulidad de una elección municipal desde la capital de la República"; agregaba que, para obviar esa confusión, se había reformado el artículo 64 y que, con la adición al artículo 72, inciso c, fracción I, quedaba perfectamente definida la materia que podía ser objeto de acuerdos o resoluciones económicas, es decir, las decisiones relativas al régimen interior de las cámaras (Rodríguez p. 648).

Don Isidro Montiel y Duarte, refiriéndose a la naturaleza de los acuerdos económicos, señalaba que en nuestro incipiente derecho constitucional figuraban en la categoría de órdenes, ya que se trataba de disposiciones relativas a asuntos económicos y aun de las que se referían a otros, que sin serlos, no necesitaban resolverse por medio de formal decreto (Montiel y Duarte, p. 22).

**3.-** Actualmente, la mayoría de las entidades federativas, que conservan un buen número de las instituciones de la Constitución de 1857, siguen haciendo mención expresa de los acuerdos económicos (en algunos casos se habla solamente de acuerdos) al establecer que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de leyes, decretos o acuerdos económicos. Esta fórmula pone de manifiesto que los acuerdos económicos constituyen un tercer tipo de resolución distinta de la ley y el decreto, incluso hay constituciones como la de San Luis Potosí, que conserva intacta la fórmula original de la Constitución de 1857, de

que las resoluciones del Congreso no tendrán otro carácter que el de ley o acuerdo económico.

La distinción entre los tres distintos tipos de resoluciones, ley, decreto o acuerdo económico, no aparece en la mayoría de los textos de las constituciones locales, a veces ni siquiera al nivel del reglamento interior de la legislatura o congreso. Sólo las constituciones de Sonora y Zacatecas hacen esta distinción, en todo caso válida para las demás, incluidas la federal, porque su razón y su lógica interna le dan sustento teórico irrefutable.

La de Zacatecas lo hace en los siguientes términos: "Es materia de ley toda resolución que otorgue derechos o imponga obligaciones, en términos generales. Es materia de decreto, toda resolución, mandato u orden del Congreso que implique una declaración sobre casos particulares. Son materia de acuerdo todas las demás resoluciones que tome el Congreso y que no tengan carácter de ley o decreto." (Artículo 43 Constitución de Zacatecas). La de Sonora expresa: "Será materia de Ley, toda resolución que afecte a las personas en general; de Decreto; la que otorgue derechos o imponga obligaciones a personas determinadas y, de acuerdo, en los demás casos".

4.- Al hablar de los acuerdos, Francisco Berlín Valenzuela, en su obra Derecho Parlamentario, nos dice que dentro de la práctica parlamentaria no es extraño escuchar el término acuerdos, que emanan de los órganos rectores de las cámaras, mismos que tienen naturaleza parlamentaria, variedad de contenidos y son fuente genuina de derecho:

El contenido de los acuerdos puede ser organizativo, administrativo o político, según el fin que sea perseguido en cada uno de ellos y éstos tienen que ser respetados por los integrantes del parlamento.

Estos acuerdos, que son también fuente sociológica del derecho parlamentario, son de suma utilidad para la praxis del parlamento, ya que posibilitan y refuerzan la tolerancia, la colaboración y la convivencia pacíficas para el desarrollo de las sesiones

Para el especialista en derecho parlamentario Silvano Tosi, existe la posibilidad de que en las cámaras se dicten normas reguladoras derogativas. Al reflexionar sobre la jerarquía de las normas del parlamento, concluye en forma tajante la inexistencia de tales jerarquías cuando se salva la condición de la expresa reserva constitucional de deliberación parlamentaria, que sería en todo caso el origen de la fundamentación y motivación del acto gubernativo-legislativo. Es consecuente con la argumentación hecha desde aquí, la afirmación que ante leyes formales que disciplinan en cualquier modo sus normas, la materia reservada al reglamento parlamentario, las cámaras o una sola de ellas tendrán en todo caso el poder de dictar normas reguladoras derogativas, las que serían dotadas de sustancial eficacia abrogatoria sobre las primeras y se impondrán siempre, inmediatamente, como ejecutorias para los órganos y los sujetos de derecho parlamentario.

Estipulando la salvedad de que la opinión de Tosi se deriva del propio sistema jurídico italiano, es importante resaltar el valor intrínseco de tal carencia de jerarquías para el derecho parlamentario, misma que bien podría ser de gran utilidad para dinamizar el trabajo cameral.

Con base en los antecedentes histórico-constitucionales y de doctrina antes expuestos, fundadamente pueden expresarse las siguientes:

### **CONSIDERACIONES**

I.- En términos jurídicos, todo acuerdo es una resolución respecto de un asunto o negocio que, aprobado por mayoría o unanimidad, supone la determinación plenaria de un órgano colegiado de carácter deliberativo. Este es el sentido formal y material que los acuerdos parlamentarios asumen, a fin de establecer decisiones ejecutivas, inmediatas y obligatorias para quienes integran la Asamblea, con el objeto de unificar criterios en ausencia de normatividad expresa, ambigüedad o evidente desactualización de los preceptos reglamentarios.

En este sentido, los acuerdos responden al principio más general de la teoría de la representación, que supone la participación de todos los miembros en la toma de las decisiones que inciden en el desarrollo de las deliberaciones propias de la Asamblea. Por ello, el significado de la propia expresión parlamentario con que se adjetiva al vocablo acuerdo, remite al origen, fuente y aplicación de este instrumento jurídico, en función de los ámbitos formales de validez espacial, temporal, material y personal con que se le dota. El acuerdo parlamentario complementa las disposiciones de los ordenamientos internos de los cuerpos legislativos, para hacer eficaz el procedimiento de decisión parlamentaria, por la adopción de elementos sustantivos y adjetivos a efecto de preservar, por un lado, las facultades y funciones del órgano legislativo y, por otro, otorgar seguridad jurídica a los sujetos considerados en los supuestos de competencia de dicho órgano.

En virtud de esta importante función, los acuerdos deben ser aprobados por el órgano superior, que es la propia asamblea, obligando a su cumplimiento, previa aprobación de la mayoría de los miembros de la Cámara, no obstante el posible desacuerdo de la minoría.

**II.-** En el caso del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la figura del acuerdo se encuentra reconocida por su Ley Orgánica en los artículos 27, inciso m, por cuanto a las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva derivadas de la Ley, de sus reglamentos y de las disposiciones o acuerdos que emita la Cámara; y artículo 45, fracción I, que otorga a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados, en su condición de órgano de gobierno, la facultad de suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno.

En particular, respecto del mencionado artículo 45 de la Ley Orgánica, la legitimación de dichos acuerdos estriba precisamente en la composición de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en la que están presentes todos los grupos parlamentarios, lo que implica el ejercicio de una real representación en la voz y figura de los coordinadores de los propios grupos.

Sin embargo, en aras del cumplimiento de los acuerdos de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política consideramos pertinente buscar, así sea informalmente, el consenso de los diputados sin partido, en caso de que existan. En segundo lugar, además de procurar fórmulas para que los coordinadores integrantes de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política vinculen a los diputados de su partido, es menester dotar de elementos formales y materiales que provean a la eficacia de los acuerdos: darlos a conocer a todos los diputados, someterlos a la consideración de la Asamblea y proceder a su publicación incluso en el Diario Oficial de la Federación.

Así, por lo que hace a la cuestión de identificación entre norma reguladora y acuerdo podemos, sin entrar en profundas disquisiciones sobre la definición del término norma, afirmar que ésta es una prescripción dictada por un órgano competente y que contiene una hipótesis y consecuencias jurídicas. En el caso del acuerdo, al ser votado por la Asamblea Legislativa se convierte en obligatorio y, por tanto, surte los efectos de una disposición cameral. Así, se estima que los acuerdos parlamentarios suscritos por los órganos de gobierno, conocidos y aprobados por el Pleno, son formalmente normas reglamentarias que prescriben conductas y, por tanto, generan derechos y obligaciones.

Con base en los antecedentes y considerandos antes expuestos, de conformidad con el artículo 50, fracciones II y III de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias llega a las siguientes:

## **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Ha sido práctica reiterada en las diversas legislaturas, el aprobar cada Cámara por separado, acuerdos encaminados a proveer al correcto desarrollo de los trabajos camerales, con el propósito de suplir la insuficiencia de la normatividad interna vigente.

Tal ha sido el caso de los acuerdos relativos a las comparecencias de funcionarios públicos, a la integración de comisiones y a la discusión en el pleno de dictámenes de reformas constitucionales o legales de importancia.

**SEGUNDA.-** Los acuerdos parlamentarios tienen como finalidad suplir lagunas, esto es, complementar la normatividad interna de la Cámara, cuando así se requiere, para actividades, trabajos o acciones específicas y, por tanto, desde este punto de vista, los acuerdos guardan una posición similar en cuanto a su obligatoriedad con el resto de las normas; sin embargo, en caso de que algún acuerdo estuviera en contradicción con una disposición constitucional o de la Ley Orgánica del Congreso, estas dos últimas normas serán las que prevalezcan.

**TERCERA.-** Para la validez de los acuerdos parlamentarios y, por tanto, para que estos obliguen a todos los diputados, incluidos ausentes y disidentes, deberán incluirse en el orden del día, discutirse y aprobarse por mayoría.

H. Cámara de Diputados, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, D.F., 18 de noviembre de 1997.

Por la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Dip. Fidel Herrera Beltrán, Presidente (rúbrica).

Dip. César Jáuregui Robles, Secretario (rúbrica).

Dip. Francisco Luna Kan, Secretario (rúbrica).

Dip. Jorge Cañedo Vargas, Secretario (rúbrica).”

Este documento es sin duda un texto valioso por sus referencias etimológicas y técnico jurídico, amén de la claridad con que el tema se explica y que nos permite conocer plenamente, la forma en que se realizan los trabajos dentro de las comisiones que conforman a la Cámara de Diputados, en relación a los acuerdos parlamentarios emanados de esta.

Como un antecedente concreto, en relación al tema que nos ocupa, encontramos “un garbanzo de a libra”, inclusive de manera accidental, que existen legislaturas locales como es el caso del Estado de Morelos, mas avanzadas que nuestro Congreso General, cuyo antecedente, por su importancia, nos permitimos transcribirlo íntegramente y que corresponde a una nota periodística del diario “La Unión de Morelos”, de fecha 20 de septiembre de 2005, y que señala:

**“Solo habrá dos interpelaciones por fracción parlamentaria en el V informe, pese a que existe la posibilidad de que el próximo domingo, el gobernador no rinda su informe de gobierno, sino un mensaje político, los integrantes de la junta de coordinación política en el Congreso Local, modificaron el formato y solo se permitirán dos interpelaciones por fracción parlamentaria.**

Los coordinadores parlamentarios **acordaron** permitir **solo dos interpelaciones** por bancada parlamentaria, con una duración cada una de hasta tres minutos, mientras que el año pasado eran tres y cada una tenía una duración máxima de tres minutos.”<sup>64</sup>

Es curioso que tengamos legisladores locales con una visión amplia y moderna de la época contemporánea, y que a nivel nacional en el Congreso General, encontremos una cerrazón, propia de tiempos políticos añejos cuando se buscaba o procuraba cuidar como un valioso tesoro al presidente en turno, para que “ni el aire lo tocara”.

Tal parece que la practicas democráticas del Congreso General, no contemplan este rubro que consideramos de trascendental importancia, para arribar a la modernidad y a las exigencias políticas y sociales de nuestro tiempo.

Ojalá y el ejemplo que nos da el Congreso de Morelos, pueda ser el inicio para que tanto el Congreso General y los Congresos Locales en su conjunto,

---

<sup>64</sup> “La Unión de Morelos”, Gómez Guerra Sergio, 20 de septiembre de 2005,

tomen nota y se abran verdaderamente a la democracia, y dejen a un lado las simulaciones y se comprometan con el país.

## **OFICIOS DE LOS PRESIDENTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

Este punto tiene una relación directa con el tratado en líneas arriba, ya que precisamente los acuerdos parlamentarios se inician con los oficios que los coordinadores de las diferentes fracciones parlamentarias envían a la Junta de Coordinación Política, para la celebración de reuniones tendientes a la conformación de acuerdos relacionados con propuestas, iniciativas o minutas que requieran de ser votadas en el pleno de ambas cámaras, y dar así agilidad al trabajo legislativo.

Sobre el particular, encontramos un documento elaborado a iniciativa de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, en la Cámara de Diputados, que se dio a la tarea de ordenar la elaboración de un “Manual de Procedimientos Legislativos y sus formatos”, y que sin duda es una herramienta que auxilia a los legisladores en sus tareas cotidianas, que si bien según señalan los autores, no es una obra acabada, sí un instrumento que les facilita su trabajo.

Y precisamente, encontramos uno de esos formatos que son empleados en aquellas **proposiciones no legislativas** propiamente, y que son **conocidas como proposiciones con punto de acuerdo**, y que satisface nuestro punto a tratar, y que consideramos como ejemplo:

### **FORMATOS DE PROPOSICIONES CON PUNTO DE ACUERDO**

FORMATOS DE PUNTO DE ACUERDO PARA LA CREACIÓN DE COMISIÓN ESPECIAL

## **C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

### **PRESENTE**

La o el suscrito, diputad@ federal a la **LIX** Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido \_\_\_\_\_, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 58 y 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente punto de acuerdo, según los sucesivos

### **ANTECEDENTES**

Que con fecha \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004, los integrantes de la Junta de Coordinación Política presentaron ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura la propuesta de proyecto de acuerdo para la integración de las comisiones ordinarias, especiales y comités, la cual se presentó al Pleno y fue aprobada por mayoría, dando origen a la Comisión Especial de \_\_\_\_\_; y

### **CONSIDERANDO**

I.- Que los momentos actuales que vivimos en el contexto nacional nos impulsan a observar formas y prácticas del quehacer político con mayor entereza para coadyuvar en el cumplimiento de las acciones de gobierno que tanto reclama nuestra sociedad.

II.-Que, \_\_\_\_\_.

III.-Que, \_\_\_\_\_.

IV.-Que, \_\_\_\_\_.

V.-Que, \_\_\_\_\_.

Que por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo establecido en el artículo 42, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, propongo el siguiente:

### **PUNTO DE ACUERDO**

**PRIMERO.** Se crea la Comisión Especial de \_\_\_\_\_ de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en la LIX Legislatura,

encargada de coadyuvar y dar seguimiento, en el ámbito de las competencias del Poder Legislativo federal, a \_\_\_\_\_.

**SEGUNDO.-** Esta Comisión Especial atenderá las proposiciones que, en materia de \_\_\_\_\_, presenten los legisladores y demás sujetos con derecho a ello, así como \_\_\_\_\_.

**TERCERO.-** La Comisión Especial impulsará y propondrá a las Comisiones de \_\_\_\_\_ de la Cámara de Diputados

---

**CUARTO.-** La Comisión Especial de \_\_\_\_\_ estará integrada por \_\_\_\_\_ diputados y diputadas, pertenecientes a todos los grupos parlamentarios, y funcionará por el término de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2004.

## **SUSCRIBEN**

---

## **NOMBRES DE LAS Y LOS DIPUTADOS**

Nos dicen los autores de dicho manual, que “el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 58 hace referencia a las proposiciones no legislativas, conocidas como proposiciones con punto de acuerdo y **son aquellas proposiciones que no sean iniciativas de ley, en este caso pueden recaer sobre cuestiones políticas o de orden interno**, problemas coyunturales, que adquieren la característica de un acuerdo y que hacen llegar a los órganos administrativos correspondientes”<sup>65</sup>.

Y es precisamente por lo que consideramos esta muestra, en el entendido, de que no existe un manual general para el congreso y que los acuerdos que se alcanzan para conductas internas, y concretamente en la ocasión de los informes de gobierno, se sigue atendiendo a la ley Orgánica y su Reglamento de manera estricta. Es decir, con el ritual ya conocido y sin cambios que se alejen de la ley ni del reglamento interno.

---

<sup>65</sup> Manual de Procedimientos Legislativos y sus Formatos, Partido de la Revolución Democrática, 2002

## CAPITULO CUARTO

### ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 69

Como principio fundamental para nuestro análisis, debemos de considerar el contenido íntegro del texto vigente del artículo 69 constitucional, y que establece lo siguiente:

”A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de sus Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.<sup>66</sup>

Este artículo, esta ubicado en el titulo tercero capitulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “Del Poder Legislativo” y forma parte de la sección I, intitulada “De la Elección e Instalación del Congreso”.

Dicho precepto tiene dos partes: la primera establece para el titular del poder ejecutivo la obligación de asistir a la apertura de las sesiones ordinarias del congreso y rendir ante el un informe por escrito, sobre la administración pública del país; y la segunda, referente a las sesiones extraordinarias, o sea aquellas sesiones que se realicen fuera de los periodos constitucionales (y que sabemos se realizan en casos de extrema urgencia), en cuyo caso, el Presidente de la Comisión Permanente tiene la obligación de informar sobre los motivos de la convocatoria.

---

<sup>66</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Senadores.2005.p40

Lo anterior obedece a la necesidad de que el pueblo, por conducto de sus representantes, se entere de las labores extraordinarias desarrolladas por el ejecutivo en la esfera administrativa o política, y que el poder encargado de elaborar las leyes, las Cámaras de Diputados y Senadores, tomen en cuenta las condiciones reales en que se desenvuelve el país, sin cuyo conocimiento, difícilmente podrían legislar adecuadamente.

El Doctor Jorge Carpizo Macgregor, sostiene que: “Si un primero de septiembre, el presidente llegara al Congreso y pagara al que se supone es el primero de los poderes, la visita que la Constitución le impone, y entregara unas cuantas cuartillas sobre el estado general del país, cumpliría los mandatos del artículo 69, ya que todo lo demás, es costumbre o se encuentra regulado en una ley ordinaria, que es el reglamento para el gobierno interior del Congreso General.”<sup>67</sup>

Añade el autor en la misma obra, en relación con el artículo 189 del Reglamento Interior del Congreso, a manera de referencia histórica, lo siguiente: “El artículo 189 del citado reglamento interior dispone que al discurso –que es el término empleado por el precepto- del presidente en la apertura de las sesiones, el presidente del Congreso responderá en términos generales, puesto que su contestación no es un acto del Congreso, pues este, ni conoce, ni ha discutido los términos de esa contestación.

En otras épocas, cuando el Congreso y los legisladores eran diferentes, la contestación llegó a tener trascendencia política: el 1º de septiembre de 1923 contestó el informe Jorge Prieto Laurens, quien manifestó que el país no aceptara un candidato impuesto; todos entendieron que se refería a Calles a quien Obregón deseaba dejar el poder. Prieto Laurens era el jefe del partido cooperativista y partidario de la candidatura de Adolfo de la Huerta”.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> CARPIZO Macgregor, Jorge, “El Presidencialismo Mexicano”, Siglo veintiuno editores, segunda edición, p.1

<sup>68</sup> Ibidem

En cuanto al contenido del informe, el Doctor Carpizo señala que: "Podemos sugerir que los informes deben regresar a la idea de los que se rindieran en los primeros años del México independiente: han de ser cortos; abarcando dos aspectos: la síntesis de la situación de la administración pública y el mensaje político. Y como el informe se ha convertido en un acto político, debe continuar siendo oral".<sup>69</sup>

Coincidimos con el Doctor Carpizo en cuanto a la forma y fondo en que deba ser presentado el informe, nosotros añadiríamos que considerando la síntesis del mismo, se facultara a los coordinadores de las fracciones parlamentarias **para interpelar al Presidente de la República en su informe de gobierno, una vez por cada tema que trate, y hasta por quince minutos, sin derecho a replica, a fin de no demorar en exceso la rendición de dicho informe.**

De acuerdo con la Constitución Liberal de 1857, en su artículo 63, señalaba solo la obligación que tenía el Presidente de la República de asistir a la apertura de sesiones del Congreso, y de pronunciar un discurso en que se manifestase el estado que guardara el país, en tanto que la norma vigente, se refiere expresamente a un informe escrito (Artículo 69 Constitucional).

Asimismo, aquella carta fundamental establecía que el Presidente del Congreso debía contestar el informe, disposición que prevalece en la Ley Orgánica del Congreso General vigente, en su artículo 7° párrafo tercero y que desde nuestro punto de vista es irrelevante.

En 1923 se promulga una reforma, donde se excluye al Presidente de la República, de la obligación para asistir también a la inauguración de los periodos extraordinarios de sesiones, siendo el Presidente del Congreso, quien informará sobre las causas de la convocatoria, lo que en la actualidad queda a cargo del Presidente de la Comisión Permanente.

---

<sup>69</sup> Ibidem

Con lo anterior, queda solo en dos presentaciones la presencia del Ejecutivo ante el Congreso, siendo además, la que señala el artículo 87 de la misma ley suprema, y que establece entre otras cosas, que: “el Presidente debe rendir su protesta ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquel, al tomar posesión de su cargo”.

Consideramos que dicho artículo tiene una relación directa, principalmente, con los siguientes preceptos constitucionales:

Artículo 63.-Que determina el quórum necesario para que puedan instalarse las Cámaras y ejercer sus funciones.

Artículo 65.-Que fija la fecha en que deberá reunirse el Congreso para celebrar sesiones ordinarias y los asuntos en que debe ocuparse.

Artículo 66.-Que establece el tiempo de duración del periodo ordinario de sesiones y el caso en que el Presidente de la República tiene facultad para poner termino a dichas sesiones.

Artículo 67.-Que alude a las sesiones extraordinarias

Artículo 68.- Referente al lugar de residencia de las Cámaras y la posibilidad de que se trasladen a otro sitio; y

Artículo 78.-En su fracción IV, faculta a la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias.

Inevitablemente estos artículos nos remiten a nuestras clases de derecho procesal, más que a una ley sustantiva, sin embargo son importantes ya que establecen los requisitos y condiciones en que deben de realizarse las sesiones del Congreso, donde debe existir un orden determinado.

No podemos dejar de señalar la coincidencia que tenemos con la Dra. Pedroza de la Llave, en el sentido”de que si bien no se establece la obligación del Presidente para dar lectura al informes, pero es una costumbre saludable iniciada por el primer presidente de México, Don Guadalupe Victoria (1824-1829), así como de la necesidad de que se establezca la obligación Constitucional de dar lectura a dicho informe”.<sup>70</sup>

Asimismo, la importancia que tiene y ha tenido este artículo a través de la historia, nos remite a su origen y evolución.

Nos dice la multicitada Dra. Pedroza, que: “este artículo tiene su antecedente en la Constitución de 4 de octubre de 1824, siendo ésta, la primera Constitución del México Independiente, ya que en sus artículos 67 y 68 señaló que el Congreso General se reunirá el 1º de enero y a esta reunión asistirá el Presidente de la Federación, quien pronunciará un discurso que contestará en términos generales, el que presidiese el Congreso”.<sup>71</sup>

Como podemos apreciar, dicha disposición no se distinguía por su claridad y precisión, sin embargo, no deja de ser un buen ejercicio legislativo a pesar de su vaguedad, y que citamos como lo que significa, un mero antecedente histórico.

Curiosamente, otras Constituciones, incluyendo la actual, se preocuparon mas por proteger al ejecutivo en sus informes anuales, que actualizar formatos acordes a la dinámica política y social, que ha rebasado y por mucho, al modelo caduco y obsoleto que señala el artículo 69 constitucional vigente.

---

<sup>70</sup> PEDROZA, de la Llave Susana Talía, ”Derechos del pueblo mexicano”, México, p 611

## DEBATES SOBRE EL ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL

Sin duda este es uno de los artículos que durante toda la historia de nuestras constituciones, ha merecido una distinción inevitable; simplemente nos señala la forma y términos en que los presidentes de la república, deben informar al pueblo sobre la forma de administrar o gobernar al país y los resultados de su gestión, al mando del poder ejecutivo. Señalaremos parte del proceso que ha recorrido este artículo 69 constitucional.

Encontramos en la literatura jurídica que, “el actual artículo 69 se presentó como artículo 72 en el proyecto de constitución de 1856, sin discusión y por 78 votos a favor y uno en contra fue aprobado”.<sup>72</sup>

En el Congreso Constituyente de 1916, se presenta como artículo 69 del Proyecto de Venustiano Carranza, cuya sesión se celebró la mañana del jueves 11 de enero de 1917, dándose lectura a un dictamen referente a la colaboración que debe tener al poder ejecutivo en la funciones del legislativo, esto es, a la relación entre ambos poderes.

Asimismo, se explicaron las diferencias entre el sistema establecido en el Proyecto de la Constitución de Venustiano Carranza y el de la Constitución de 1857, relativo a la elección e instalación del Congreso. Este dictamen, incluye al artículo 69, y la tarde del domingo 14 de enero de 1917, sin discusión y por unanimidad de 150 votos fue aprobado el artículo 69, quedando como sigue:

“A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentara un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país, y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate,

---

<sup>71</sup> PEDROZA, De la Llave Talía, “Derechos del pueblo Mexicano .Ed .Miguel Ángel Porrúa.2000.p 609

las razones o causas que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten la resolución perentoria.”<sup>73</sup>

Con el tiempo hubo dos iniciativas más de reformas al artículo 69, que no prosperaron; una fue el 30 de diciembre de 1917, presentado por varios representantes populares, redactada de la siguiente manera:

“A la apertura de las sesiones ordinarias del parlamento, correspondientes al primer periodo del año, el Presidente de la Republica deberá asistir y presentar un informe por escrito, amplio y circunstanciado, de la gestión política y administrativa del ejecutivo. Cuando la convocatoria a sesiones extraordinarias haya sido sugerida por el ejecutivo, a la apertura de ellas se presentara el Presidente de la Republica, para exponer al Parlamento o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocación y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria.”

Otra se presentó el 14 de diciembre de 1937, por el senador Ernesto Soto Reyes redactada en los siguientes términos: “A la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso, que se inicia el 1º. De Septiembre, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informara acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.”<sup>74</sup>

Evidentemente, cualquier iniciativa que no se presente a través de una fracción parlamentaria o sin el apoyo de la mayoría, inevitablemente estará condenada al fracaso.

---

PEDROZA, De la Llave Susana Thalia, “Derechos del pueblo mexicano”, México a través de sus constituciones, p. 617

<sup>73</sup> Ibidem

<sup>74</sup> Diario de Debates del Senado de la República. 14 de diciembre de 1937. mexico. tomo I. p.23

Sobre las reformas mas recientes que ha sufrido este artículo, podemos señalar la de 7 de abril de 1986, “y que tuvo por objeto, señalar que el informe anual del Presidente de la República ante el Congreso, se llevaría a cabo, a la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias. Esta modificación que se relaciona con la reforma del mismo año, que estableció, en virtud del escaso tiempo para discutir y analizar los distintos asuntos, dos periodos de sesiones ordinarias al año; y se hizo coincidir con la conclusión del año fiscal, como estrategia política”.

<sup>75</sup>

Una segunda reforma, del 3 de septiembre de 1993, que “si bien no opera directamente sobre el artículo 69 vigente, en relación con las reformas de 3 de septiembre de 1993, a los artículos 65 y 66, determinan que el Presidente de la República, deberá asistir ante el Congreso, reunido este en sesión pública y conjunta, el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el 1° de septiembre; debiendo presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país”.<sup>76</sup>

En términos de congruencia con el artículo 69 constitucional, tanto la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Reglamento de la misma (este en sus artículos 188 al 192, y la ley en su artículo 17), establecen, de manera genérica:

- a) Que el primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el presidente y presentará un informe, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.;
- b) Que antes del arribo del Presidente de la República, hará uso de la palabra un legislador federa por cada uno de los partidos políticos que concurren;
- c) Que el Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, y de acuerdo con las formalidades que corresponden al acto,

---

<sup>75</sup> Cortés Campos Josefina y Raigosa Sotelo Luis. Las facultades de control del senado. Mexico. 2003, p.159

añadiendo que dicha sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; y,

d) Que en tal virtud, durante ella, no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

Continúan dichos artículos señalando cuestiones de protocolo fundamentalmente, y que a todas luces, manifiestan tener más importancia para los legisladores las cuestiones protocolarias que situaciones de fondo, como el análisis serio de ese informe precisamente, y no las formas de cómo entrará el presidente al recinto, o donde se sentará; solo faltaría señalar como debe ir vestido y que colores debe usar para su lucimiento.

Tal parece que la acción de control por parte del Congreso de la Unión, solo consiste en la contestación del informe, que como sabemos, es una situación previamente elaborada, y normalmente, hecha a la medida del ejecutivo en turno para alimentar su ego, y que su imagen aparezca en todos los medios publicitarios como el salvador de la patria, ya que está prohibido cuestionar su trabajo.

## **LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL**

Como lo señalamos en el tema anterior, los informes presidenciales y el mismo artículo 69 Constitucional vigente, han subsistido necesariamente de la mano y sufrido una evolución sistemática a través de la historia.

A costa de ser reiterativo, mencionaremos de manera genérica que la Constitución de 1824, señalaba en sus artículos 67 y 68, lo siguiente: “El Congreso deberá reunirse el primero de enero, a esta reunión asistirá el

---

<sup>76</sup> Ibidem.p.159

Presidente de la Federación, quien pronunciará un discurso”análogo a este acto tan importante”que contestará, en términos generales, quien presidiese el Congreso”.

La Constitución Liberal de 1857, en su artículo 63, reguló la obligación del Presidente de asistir a la apertura de sesiones del Congreso y de pronunciar un discurso en que se manifestase el estado que guardara el país.

Posteriormente, el 14 de agosto de 1867, Don Benito Juárez, trató de modificar el principio de la oralidad, a través de la convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, señalando: Que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito; fijándose; si serán directamente del presidente de la República, o de los secretarios de despacho”.<sup>77</sup> Esta reforma no prosperó.

Este artículo no podría ser más lacónico, más limitado, más conciso, más pobre, por decir lo menos; refleja a nuestro entender, un deseo ferviente por enmarcar ‘el día del presidente’, el día del ‘besamanos’, la oportunidad de adular a quien se tenga enfrente, y sobre todo y todos, al Sr. Presidente de la República, quien para algunos, casi representa a dios en la tierra.

### **Texto original Constitución de 1917**

Artículo 69 “A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentara un informe por escrito, en el primer caso, sobre el estado general que guarda la administración publica del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesarias su convocatoria y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria”.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Cortés Campos Josefina y Raigosa Sotelo Luis. Las facultades de control del Senado. México. 2003. p158.

## Texto vigente

Artículo 69, “A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentara un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración publica del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las Cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria”.<sup>79</sup>

En este artículo podemos comprender dos disposiciones:

1.- Por una parte vemos que ordena que el Presidente rinda un informe cada 1º de septiembre de cada año, a la apertura de sesiones del Congreso, en el que da a conocer el estado de la administración publica a su cargo, acto en el cual se pone de manifiesto la colaboración de los poderes ejecutivo y legislativo.

Actualmente ya no es constitucional el acto mediante el cual el Presidente del Congreso debía contestar el informe, sin embargo, podemos encontrar esta costumbre jurídico política desde los primeros años de nuestra vida independiente, pues la Constitución Federal de 1824 solo disponía que los secretarios del despacho dieran cuenta a cada cámara, tan luego como se abrieran las sesiones anuales, del estado de su respectivo ramo (Artículo 120).

Y fue precisamente José Miguel Ramón Aduco Fernández y Félix, mejor conocido como **Guadalupe Victoria**, primer Presidente de la República,(1824-1829),quien impulsó la práctica de que en el acto inaugural del periodo de sesiones, fuera el Presidente del Ejecutivo quien pronunciara un discurso relativo a la situación política y administrativa prevaleciente.

Desde nuestra óptica, el informe presidencial tiene doble importancia, dar cuenta a la representación popular y a la nación entera, de lo realizado en el curso del año por las dependencias del ejecutivo, así como también, plantear y analizar

---

<sup>78</sup> Ibidem

las cuestiones y problemas de interés nacional e internacional relacionados con el país, en ese tiempo.

Una reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1986, influyó en el artículo 69, ya que modificó la fecha en que se realizaría la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, es decir, el 1º de septiembre, dado que el reformado artículo 65 de entonces, establecía que ‘se iniciará el 1º de noviembre de cada año’; por lo que el informe presidencial se rendía en esa fecha.

Con anterioridad a estas reformas constitucionales, el periodo comprendido entre la elección del Presidente de la República -el primer domingo de julio de cada año respectivo- y su toma de posesión el 1º de diciembre, era de 150 días aproximadamente, en tanto que en el caso de los integrantes del Poder Legislativo era menos a sesenta, ya que, siendo electos el mismo día que el ejecutivo federal, tomaban posesión tres meses antes que el.

Dicho plazo no tenía justificación, era demasiado grande, presentando inconvenientes prácticos: porque por una parte, restaba la aplicación del programa de gobierno del presidente electo, y por otra, la administración que estaba por concluir se veía inclinada a disminuir su labor, lo que afectaba su eficacia en los últimos meses...y

2.- Establece por otra parte la obligación del Presidente de la Comisión Permanente de explicar cuando el Congreso o una sola de las cámaras se reúna en un periodo extraordinario de sesiones, los motivos que dieron origen a la convocatoria.

Es prudente que la obligación que tenía el Presidente de la República para presentarse en sesiones extraordinarias, según el texto de 30 de diciembre de 1917, haya desaparecido.

---

<sup>79</sup> “Constitución Política de los E U M.” Senado de la Rep, Sria. Gral. de Serv. Parlamentarios p. 40 2005

“A lo largo de la historia de México, y a pesar de que de la sola interpretación del artículo 69 constitucional no se desprende la obligación de dar lectura pública al informe presidencial, en la práctica, y desde Guadalupe Victoria, primer Presidente de México, esta costumbre se ha conservado.”<sup>80</sup>

De manera deliberada, este artículo no ha sufrido cambios sustanciales, lo que por supuesto redundaría o redundará, en el cambio del formato para rendir cuentas, por parte del Presidente de la República, al pueblo que lo eligió y se modificará el protocolo espectacular y el ritual que no tiene nada de sencillez republicana, y seguramente se terminará “el día del presidente”, para pasar al día de la rendición de cuentas.

### **ARGUMENTOS A FAVOR DE LA INTERPELACIÓN**

No dudamos en considerar como característica fundamental de los sistemas políticos contemporáneos, el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política del estado. Esta afirmación resulta cierta lo mismo en los países capitalistas que en los socialistas o comunistas, así como en los sistemas presidencialistas, cuasi -presidenciales, parlamentarios, de gabinete o de gobierno congresional.

Y que podemos decir de nuestro país, que tenemos fresca la memoria del partido hegemónico por mas de 70 años, y que permitió una postura vergonzosa del Poder Legislativo y Judicial, e inclusive, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Ejecutivo?.

---

<sup>80</sup> Cortes Campos Josefina y Raigosa Luis. Las facultades de control del Senado de la República.2003.p.166

La figura de la interpelación, es característica propia de los regimenes parlamentarios y en consecuencia, por lo general, esta ausente en los regimenes presidenciales.

Sobre el particular, la Dra. Susana Talía Pedroza de la Llave, nos dice: “en México por tener un sistema presidencial no existen formalmente las interpelaciones, aunque si las preguntas orales o intervenciones que en algunos casos se formulan a los propios miembros de las cámaras del Congreso (artículo 102 y 104 del R. G. I. C. G. E. U. M.) y los miembros del gobierno se les formulan interrogaciones cuando comparecen, teniendo el derecho de contestar inmediatamente cualquier pregunta que se le formule (artículo 53 y 130 del reglamento citado). Respecto del informe anual del Presidente de la República, en este no proceden las intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores (artículos 8 de la Ley Orgánica del Congreso General).”<sup>81</sup>

Las facultades de decisión se han ido concretando en el poder ejecutivo, y una forma de ir frenando dicho poder es fortaleciendo al poder legislativo con actos como la interpelación, la cual verdaderamente reglamentada, permitiría que cada presentación del informe pase de ser un mero acto solemne, en acciones conjuntas que desentrañen realidades que no siempre son gratas.

“La interpelación también se presenta en ciertos regímenes presidenciales; por ejemplo: en Argentina (Const. de 1994 Art. 100 punto 10 y 104), en Bolivia (Constitución de 1967 reformada en 1994 Art. 70), en Paraguay (Constitución de 1992, Art. 193) y en Perú (Constitución de 1993).”<sup>82</sup>

La ley fundamental estructura un ejecutivo poderoso, y la práctica concreta del sistema político mexicano lo fortalece aun más, por lo que la representación de todos los mexicanos, debe ser un marco de acción para que no peligre la libertad y la seguridad de todos. De ahí la necesidad de que operen controles

---

<sup>81</sup> “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”, Vol. 1 tomo 1, serie II., Cámara de Diputados 1997, p. 527

<sup>82</sup> *Ibidem* p.,527

legislativos, que busquen un equilibrio con una participación del Congreso real, y no de subordinación, como cada informe presidencial lo parece, auspiciando un régimen autoritario y todopoderoso.

Un verdadero régimen democrático implica necesariamente la independencia de los poderes ejecutivo y legislativo, para que ambos ejerzan con plenitud sus facultades, y al hacerlas efectivas, eviten que un solo hombre disponga del destino de más de 100 millones de mexicanos.

Así, en los casos en que el Presidente pretenda usurpar funciones que pertenecen al pueblo, con urgencia debemos regresarlas a donde corresponden y quien mejor que el poder legislativo, situación que definitivamente, evitaría enfrentamientos estériles, para conseguir que puedan retomar las atribuciones a quien de acuerdo con la constitución debe poseerlas.

No es congruente llegar al Congreso a emitir un informe cuando el derecho de replica está vetado, si tomamos en cuenta que el pueblo se encuentra representado por los diversos partidos (PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, CONVERGENCIA y los más recientes NUEVA ALIANZA y ALTERNATIVA), y estos no puedan emitir su punto de vista sobre el informe que se les está presentando, porque siempre lo debe contestar el presidente del Congreso, de acuerdo al artículo 7° de la Ley Orgánica del Congreso General, quien se deshace en elogios ante el Presidente de la República, cuando es de su partido (casualmente), pudiendo enriquecer de múltiples formas dicho informe.

Para dar respuestas concretas y fundadas, el Presidente de la República podría ayudarse de sus asesores y realizar un informe más breve y general, toda vez que cada Secretaría tendrá su propia oportunidad como lo establece la Constitución General de la República.

Cada informe que se ha presentado hasta nuestros días, manifiesta ser reflejo de una época y estilo de gobernar que impone cada uno de los mandatarios,

entonces por que esa negociación previa a un acto, que por sí sólo representa una realidad tajante, donde se manifiesta la confrontación del hombre con su verdad y la verdad de todos los gobernados?.

Estos actos los consideramos de plena justicia, y en lugar de mantener un presidencialismo débil, tendríamos un presidente que se rija dentro de los cauces legales que le otorga la ley fundamental, y que el informe presidencial se transformase en un verdadero mecanismo de control parlamentario, mediante el dialogo entre los poderes legislativo y ejecutivo, para beneplácito y satisfacción de la ciudadanía, y sobre todo, la certeza, de que el Presidente de la República está cumpliendo con su plan de gobierno y las promesas de campaña, que es bien sabido, quedan en el olvido de la historia electoral.

Como hemos señalado, si existen en América países en donde la figura de la interpelación se contempla en sus Constituciones, y sobre todo, que legislaturas locales nacionales, las incorporan mediante acuerdos entre las diversas fracciones que conforman los congresos, no vemos por que nosotros en el Congreso General, nos limitemos y no avancemos en formas mas practicas y positivas para mejorar y exigir en el actuar de nuestros gobernantes.

### **ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA INTERPELACION**

Los argumentos que se esgrimen en contra de una posible interpelación, son aquellos que afirman que en un sistema presidencial, el presidente es independiente del poder legislativo y estamos de acuerdo, sin embargo, nada tiene que ver la independencia, con las obligaciones de informar a quien lo eligió, ya que esto no representaría un acto de subordinación, si no de democracia.

En el mismo sentido se manifiesta el Doctor Francisco Berlín Valenzuela, al señalar que, “se ha argumentado también dado el origen de la investidura del Presidente de la Republica realizada por la elección directa de la ciudadanía, este es responsable políticamente solo ante el pueblo y que, por consiguiente, los diputados y senadores que pretendan interpelarlo no deben hacerlo, porque tal acción es atentar contra el equilibrio y respeto que debe existir entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y por no ser una atribución expresamente señalada en el texto constitucional.”<sup>83</sup>

Para muchos, una forma de demostrar debilidad se encuentra precisamente en la posibilidad de poder ser interpelado, porque esta es una forma de manifestar una ejecución débil del gobierno, dando como consecuencia un mal gobierno; el problema es entonces, investigar hasta que grado es factible combinar los elementos que aseguren el mantenimiento del gobierno.

Otro escenario al que se enfrentaría un presidente interpelado es aquel donde se presentara la manipulación, la falta de sobriedad y respeto por nuestras instituciones, situación que en lo personal se ha dado porque nuestros legisladores no cuentan con la posibilidad de poder entronizar con los temas que se les están poniendo a consideración

Algunos autores creen que el hecho de que el Presidente realice un informe de gobierno ante el poder legislativo, da matiz parlamentario a nuestro gobierno, rompiendo el equilibrio, sin embargo, no lo consideramos así ya que en ningún momento existe subordinación del ejecutivo al legislativo.

El mismo Doctor Valenzuela sobre el tópico señala que, “tiene la interpelación diferentes efectos políticos, distintos de acuerdo a cada régimen, así; en uno parlamentario, cuando es dirigida al primer ministro, da origen a un voto parlamentario contra este, es causa de que el ministro dimita junto con su

---

<sup>83</sup> BERLÍN Valenzuela, op. Cit. p.272

gabinete; en cambio en el sistema presidencial, es facultad discrecional del ejecutivo adoptar alguna medida en relación al ministro interpelado”.<sup>84</sup>

Otro argumento en contra de la interpelación, es el que mantiene, que si se realizaran interpelaciones estas harían de cada informe una sesión interminable, situación que definitivamente es incongruente, ya que se podría determinar el mismo numero de interpelaciones y tiempo para realizarlas, con lo que se daría participación y brillo a los legisladores en cada una de sus participaciones.

Entonces, como podemos explicar que legislaciones locales, como es el caso del Estado de Morelos, si lo permitan, y el Congreso General, ¿no? .Sin embargo, sabemos de que existen cada vez mas voces interesadas en que las interpelaciones se realicen, esto es producto del pluripartidismo de nuestros días.

No podemos olvidar los intentos de la oposición por interpelar al presidente, cada vez mas frecuentes, y por supuesto desde la primera ocasión en 1988, precisamente en el VI informe de gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid, que ya citamos en otro capítulo, y posteriormente en los dos primeros informes del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, en donde se rompió con la rutina protocolaria que ha impuesto el Reglamento Interior del Congreso, para proteger al ejecutivo y mantener un evidente sometimiento del legislativo al ejecutivo.

## **PROYECTO DE REGLAMENTO INTERIOR PARA EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Como producto de las experiencias obtenidas o generadas con el cambio de gobierno y con la conformación del congreso actual, nos sentimos en la

---

<sup>84</sup> Ibidem p. 270

necesidad de hacer propuestas que permitan ampliar las posibilidades con mejores instrumentos que nos proporcionen un verdadero control parlamentario.

Un ejemplo evidente de estos controles parlamentarios son las comparecencias de miembros del gabinete, incorporadas a la práctica parlamentaria mexicana, sin que nuestro sistema presidencial pierda de ninguna manera, lo que podría considerar su esencia: **la autonomía**.

Constitucionalmente no se establece la obligación del presidente de la república de dar lectura al informe que presenta, sin embargo, el leer un discurso relacionado con el informe, ha sido una costumbre que consideramos saludable y que iniciara el primer presidente de México, Don Guadalupe Victoria (1824-1829).

Se afirma que dicha obligación si esta contemplada en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “al discurso que el Presidente de la República pronuncie en este acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales”.

Sin embargo, el carácter obligatorio de pronunciar un discurso se desprende de la redacción del mencionado artículo 189, pero no podemos deducir, que dicho discurso, el Presidente de la República deba de realizarlo al presentar el informe de labores.

Este artículo lo encontramos en la parte del Reglamento Interno del Congreso que señala, el “ceremonial”, es decir, la parte protocolaria, y entendemos que solo se refiere al caso de la asistencia del Presidente de la República a la toma de protesta como tal, y no cuando rinde su informe anual.

En cuanto al informe, consideramos que es necesario establecer la obligación de presentarlo por escrito y de manera verbal en la Constitución General, ya que

así, se asegura de que el Presidente de la República a través de este acto, informe no solo al Congreso de la Unión sino a los ciudadanos, sobre la actividad anual realizada por el poder ejecutivo, transformándose el Congreso en tribuna de información y responsabilidad públicas, y por que no, en estricto juez y sancionador, en casos de incumplimiento a los planes de gobierno y responsabilidades por omisión o comisión del ejecutivo.

Dentro de todas las consideraciones, debemos tener claro que el informe no es un simple acto informativo, ni se agota con su lectura, ya que este será sujeto a análisis y críticas por parte de los legisladores, de los medios de comunicación, y por supuesto, de los ciudadanos que estamos interesados en saber como a trabajado el presidente de la república y si a cumplido o no con su responsabilidad, de tal manera que se constituya en un verdadero acto de control parlamentario, pero sobre todo, de control político.

Como un avance para nuestra reforma estructural parlamentaria, señalamos las modificaciones para acercarnos a nuestra propuesta:

-Que se establezca como una **obligación** del Presidente de la República hacer uso de la palabra ante el Congreso en la presentación del informe de labores, a efecto de establecer un diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

-Que el titular del Poder Ejecutivo esté presente para escuchar y conocer las posiciones, opiniones, críticas e inquietudes de los legisladores de todas las corrientes políticas representadas en el Congreso.

-Que el Presidente de la República, esté en condiciones de rendir un informe integral que efectivamente corresponda al ejercicio del año presupuestal y que contenga de manera mas completa el reporte sobre el avance de las metas programadas.

Sin duda, lo anterior permitiría enriquecer la relación entre los poderes mediante ese diálogo, en ocasión del informe de gobierno, no tenemos duda de que la idea del diálogo resulta fundamental para sistemas que se dicen democráticos, como el nuestro; y por supuesto, que para lograr dichas modificaciones, se tendrá que reformar, no solo el artículo 69 constitucional, sino varios artículos tanto de la Ley Orgánica del Congreso como de su Reglamento Interior, entre otros, los siguientes:

Modificación del artículo 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto actual del artículo 104:

“Ningún diputado podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra a menos que se trate de moción de orden en el caso señalado en el artículo 105 o de alguna explicación pertinente, pero en este caso solo será permitida la interrupción con permiso del presidente y del orador. Quedan absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo.”

Texto que se propone para la modificación del artículo 104:

“En la exposición del informe de gobierno que presente el Presidente de la República no podrá ser interrumpido mientras tenga la palabra, salvo en los casos señalados por el artículo 105, **o de alguna interpelación pertinente por parte de los coordinadores de las fracciones parlamentarias, de conformidad con el artículo 69 constitucional.** Igualmente en las intervenciones de los diputados en las sesiones ordinarias, quedando absolutamente prohibidas las discusiones en forma de diálogo”.

Como mera relación de lo que proponemos, señalamos el texto actual del artículo 105 del Reglamento Interior del Congreso General y que mencionamos en el texto anterior:

Texto actual del artículo 105:

“No se podrá reclamar el orden, sino por medio del presidente en los siguientes casos; para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos de este reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo, cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, o cuando el orador sea parte del asunto en discusión.”

Y por supuesto, no podemos soslayar la cita al artículo 189 del mismo reglamento actual, que establece:

“Al **discurso** que el Presidente de la Republica **pronuncie** en ese acto, el Presidente del Congreso contestara en términos generales. “

Como lo señalamos en líneas anteriores, dicho artículo se refiere a la toma de protesta como presidente, sin embargo, consideramos que también debe sufrir cambios sustanciales para ajustarlo a nuestra propuesta.

Texto que se propone para dicho artículo 189:

“Al **informe** que el Presidente de la Republica **presente y dé lectura en términos generales** en ese acto, el Presidente del Congreso contestara en términos generales”.

Para que las propuestas anteriores se pudiesen llevar a cabo, necesariamente se tendría que considerar prioritario **una reforma constitucional del artículo 69**, así como a la Ley Orgánica del Congreso General y a su Reglamento Interno, que establezcan la necesidad de rendir un informe por escrito y de viva voz, lo que permitiría realizar los cuestionamientos e interpelaciones que esta tesis señala.

## PROPUESTAS PARA REALIZAR LAS INTERPELACIONES

Si bien es cierto que el informe presidencial no es un mecanismo de control parlamentario, tal y como esta concebido en nuestra constitución y regulado en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión, desde hace algún tiempo, tanto la doctrina como los grupos de oposición, e incluso algunos miembros del partido gobernante, han reconocido que el formato del informe de gobierno esta agotado.

En este tiempo de pluralidad parlamentaria, consideramos muy oportuno reflexionar sobre el tema que nos ocupa; coincidimos y hacemos propias las interrogantes que planteara la Doctora Cecilia Mora-Donato, quien con motivo del primer informe de gobierno del ex presidente Vicente Fox, se expresara de la siguiente manera:

“¿Cómo queremos que sea el informe de gobierno?, ¿Qué sea una simple comparecencia del presidente de la república?, ¿un simple encuentro entre dos órganos del Estado mexicano, para que inicie el periodo ordinario de sesiones del congreso? ¿La ceremonia en la que el ejecutivo presente un resumen de lo que propiamente conocemos como informe presidencial? ¿No seria preferible que dicha comparecencia del poder ejecutivo ante el congreso, se convirtiera en el escenario mas importante para el intercambio de opiniones entre el ejecutivo y el legislativo a través de interpelaciones directas de los legisladores al presidente de la republica?”<sup>85</sup>

Existen antecedentes de propuestas provocadas por las inquietudes arriba señaladas; en 1988 el Partido Popular Socialista, presentó una propuesta para reformar el artículo 69 Constitucional, que permitiera a los legisladores interrogaran directamente al presidente, en la sesión del informe; por supuesto que dicha reforma no prospero.

Retomando la participación da la doctora Cecilia Mora, en dicha ocasión añadió sobre el particular:

“A mi juicio, y desde perspectiva mas democrática, el informe de gobierno debe propiciar un dialogo serio y riguroso entre el Congreso de la Unión y el Jefe del Ejecutivo que confronte sus posturas e ideas sobre la política nacional e internacional, e incluso sobre aspectos del acontecer cotidiano, respecto de los cuales los ciudadanos quieren y deben saber y sea el instrumento propicio para que los ciudadanos podamos ponderar libremente a quien le asiste la razón política; Esto no podrá lograrse sin las preguntas directas o interpelaciones de todos los diputados, sean estos de la oposición o no; con cortesía y respeto, pero también con talento, agudeza política, puede cumplirse este fin y respetarse el protocolo que una ceremonia de este tipo impone.”<sup>86</sup>

Nos queda claro que para aspirar a lo anterior, es imperioso el reajuste del funcionamiento del congreso mexicano, para que de esa forma, esté actual a la exigencia de los nuevos tiempos, en el que requerimos un poder legislativo fuerte y vigoroso, fuera de la influencia presidencial, capaz de ejercer su independencia por la vía del control parlamentario, y sea un verdadero contrapeso al poder ejecutivo.

Sin embargo, vemos con desaliento a un congreso diversificado que discute, decide y convoca, pero que pocas veces resuelve. Consideramos que no se han hilvanado los espacios mas convenientes de colaboración entre poderes, ya que los grupos políticos divergentes, se observan con desconfianza y ven en los instrumentos de control parlamentario, el arma mas adecuada para el revanchismo político, en lugar de verlo como medios idóneos de colaboración, para que en el centro del debate político se instalara, lo que debe ser para los legisladores lo mas importante: los intereses nacionales.

---

<sup>85</sup> Cámara de Diputados, Dir. Gral. de Bibliotecas, opiniones y notas periodísticas. Dra. Cecilia Mora-Donato 2001.

<sup>86</sup> Ibidem

Por todo lo anterior, nos permitimos enumerar las siguientes propuestas para la realización de interpelaciones al Presidente de la Republica al rendir el informe anual de labores:

- Que el informe se rinda sin pormenores, precisando los temas y señalando los principales logros y proyectos.
- Que el informe lo tuvieran las fracciones parlamentarias del Congreso de la Unión, con 15 días de anticipación.
- Que sea el coordinador de cada fracción parlamentaria el encargado de formular las preguntas y en su caso interpelar, sobre un tema en particular; una vez por cada tema y hasta por quince minutos, sin derecho a replica.
- Señalar el tiempo que tendrá cada legislador para preguntas e interpelaciones, que eviten prolongar de manera excesiva su participación.
- Exigir que los legisladores se conduzcan con cortesía y respeto.
- Por ultimo, señalaríamos la necesidad de que los participantes cuenten con el talento, inteligencia, capacidad, experiencia y la agudeza política, para poder cumplir con el propósito de llevar a cabo discusiones de altura, con el nivel y respeto que el país merece.

Esperamos que muy pronto los legisladores mexicanos nos den una muestra de interés por cambiar las formas obsoletas, por medio de las cuales han rendido cuentas al pueblo nuestros gobernantes, y que este cambio, pacífico y profundo, pero sobre todo democrático, termine con los rezagos del autoritarismo que ha caracterizado al Poder Ejecutivo en nuestro país.

## CONCLUSIONES

- En las sociedades modernas, la participación de sus integrantes en los procesos de formación y ejercicio del poder público, constituye un elemento fundamental de su desarrollo democrático.
- Considero que mientras no exista un verdadero equilibrio entre los poderes que conforman al estado mexicano, no podemos presumir de una autentica democracia y seguiremos viviendo en la simulación política, en donde los acuerdo entre las cúpulas del poder estarán por encima de la ley, y el estado de derecho quedará solo en una frase preferida de legisladores y políticos, que lo menos que tienen con el país es: **compromiso**.
- Que la formación más común de participación política es **electoral**, siendo el caso de Diputados y Senadores, a diferencia de los Secretarios de Estado y miembros del llamado gabinete ampliado, a quienes los designa directamente el Presidente de la República.
- Que nuestra legislación considera el término de sufragio como sinónimo de voto, a lo que nosotros no estamos de acuerdo, ya que consideramos al sufragio como un derecho intrínseco de los mexicanos para elegir a sus representantes populares, y al voto, como la manifestación misma de ese derecho.
- El sufragio concreta la participación del pueblo como titular de la soberanía, para integrar los distintos órganos de gobierno, así como los diversos organismos públicos democráticos, que tienen en la elección, su origen y fundamento.
- Actualmente hay corrientes que consideran al sufragio, como derecho y obligación. Dentro de esa corriente, encontramos al maestro Elisur Arteaga

Nava, quien nos dice “que el voto es universal y secreto, es un derecho y una obligación de los ciudadanos”.

- En México el derecho de sufragio es considerado como una prerrogativa con cierto grado de obligatoriedad, ya que es sancionado su incumplimiento en la Constitución con la suspensión de los derechos y prerrogativas, (artículo 38).

Sin embargo, no existe disposición legal alguna que establezca el procedimiento administrativo par aplicar dicha sanción, e inclusive, si no fuese necesario realizar un procedimiento especifico para suspender el derecho a votar, como sanción por no cumplir con una obligación, la sanción seria suspender esa prerrogativa por un año, lo que es un absurdo o aberración, al no existir proceso electoral alguno al año siguiente de haberse celebrado otro, dentro del ámbito en el que se generó el incumplimiento a la obligación en cuestión, ya que los cargos de elección popular se renuevan cada tres o seis años, en su caso.

En cuanto al término “prerrogativas”, conforme a su definición, son los privilegios, gracia o excepciones que se conceden a alguien a consecuencia de alguna dignidad, de un cargo, de un empleo o de una condición particular. La palabra prerrogo significa etimológicamente “el que vota antes”, el que tiene algún privilegio para actuar antes o a excepción de los demás. Nuestra constitución pretende asimilar la condición de ciudadano a un estado especial con ciertas prerrogativas, es decir, está hablando de derechos y en consecuencia, la palabra “prerrogativa” no responde a lo que en verdad son los derechos del ciudadano mexicano, entre ellos, el de votar en elecciones populares.

Por lo anterior, consideramos que la palabra “prerrogativa”, es un término erróneo o mal empleado, y que inclusive, esta terminología puede llevar a pensar que el ejercicio del voto no es un derecho constitucional, y que por consecuencia, no debe ser protegido mediante el juicio de amparo.

- En nuestro país, las autoridades electorales federales son: el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral, de acuerdo a los artículos 94 y 41 constitucionales, respectivamente

- La Constitución Política deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", de acuerdo al artículo 80; quien deberá rendir protesta del cargo, el primero de diciembre y durará en él seis años, conforme al artículo 83 constitucional.

Respecto a la protesta que debe rendir el Presidente, el Dr. Jorge Carpizo nos dice, "que ésta no constituye el cargo, porque con o sin ella, el Presidente está obligado a guardar y hacer guardar la Constitución", y que además, "sería poner a la protesta, por encima de las mismas elecciones", añade "que la protesta es de carácter formal, aunque importante, porque es la manifestación pública de la subordinación del Presidente al orden jurídico, y que con base en los artículos 83 y 85, el presidente lo es desde que comienza el día 1° de diciembre".

-La función del Presidente es fundamentalmente administrativa y política.

-La hegemonía del poder ejecutivo es eminente, teniendo amplias facultades político-jurídicas. Sobre este punto, nos parece muy importante el pensamiento del Dr. Carpizo, allá por 1978 que decía, "el Presidente tiene amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas". Actualmente nos dice, "que el Presidente conserva sus amplias facultades constitucionales, las cuales ya comienzan a encontrar un equilibrio con el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial federal, así como con el fortalecimiento del régimen federal".

-El informe presidencial mantiene una importancia sin precedente en la historia de México, ya que va inmerso un acto político donde el ejecutivo

informa sobre sus actividades, las de su gabinete y las del llamado gabinete ampliado

-El que la Constitución señale que es suficiente con que el informe se pueda presentar por escrito, le resta importancia al acto que debe considerarse solemne. Sin embargo, se tenía la costumbre de que al margen legal, el presidente pronunciara un discurso en términos generales sobre su gestión, e inclusive, se aprovechaba la situación para anunciar beneficios para los burócratas, a lo que el presidente Calderón le restó importancia, entregando un mamotreto a la presidenta del Congreso y retirarse rápidamente. Entendemos que tenía cosas más importantes, que informarle al pueblo sobre su gestión.

- El informe debe considerarse solemne porque enmarca por un lado la apertura de sesiones del Congreso de la Unión, y por la otra, como se administró el país durante el año.

-El Presidente debe dar un informe de cara al país, representado por los legisladores, para dar respuesta a todas las dudas que de este emanen.

-Considero que el informe debe enviarse 15 días antes por escrito a las fracciones parlamentarias, para que los legisladores tengan elementos de juicio en el momento en que se presenta el ejecutivo y pueda ser cuestionado.

- Al momento en que el primer mandatario rinda su informe, deberá apoyarse en su gabinete, para dar respuesta a cuestionamientos.

- Debe reformarse el artículo 69 Constitucional, así como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento Interior correspondiente, para que sean posibles las interpelaciones, lo cual permitirá que el informe pase de un culto solemne, a acciones conjuntas que desentrañen realidades.

- La interpelación permitirá un equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo y no como actualmente se ve en cada informe de gobierno, una subordinación por parte del Congreso, para pasar a ser un acto de independencia y respeto entre el poder ejecutivo y legislativo, y que el pueblo tenga derecho de exigir cuentas claras. Terminar con el ritual acartonado y viejo, con un esquema obsoleto e inoperante.

-En el informe de gobierno se refleja una época y un estilo de gobernar, la realidad supera cualquier suspicacia, y donde el hombre se encuentra con su verdad, entonces, porque negar que un presidente cumpla actos de verdadera democracia y justicia. ¿Donde queda entonces nuestra vocación republicana y democrática, que nos señala la Constitución General en su artículo 40 ? ; es evidente que la realidad ha rebasado, y por mucho, a nuestra legislación, tanto constitucional como orgánica.

-Deben por tanto, adecuarse todos los ordenamientos legales que permitan la realización de interpelaciones, dentro del respeto que los dos poderes el ejecutivo y legislativo se deben, pero también, y de acuerdo al artículo 39 Constitucional, cumpliendo con el pueblo, verdadero soberano de la nación.

El Congreso General no puede pecar de anacrónico y esperar a que legislaturas locales, le den muestras de un mayor desarrollo y de democracia contemporánea. No es bien visto que el hermano menor eduque al primero; confiemos pues, en que las propuestas que están realizando los principales partidos nacionales, en este nuevo intento por reformar al estado, prosperen, y podamos presenciar **las interpelaciones al Presidente de la República durante su informe de gobierno**, y convalidemos al artículo 40 constitucional, refrendando nuestro origen y vocación republicanos, para el bien del país y de todos los

## FUENTES

### I. Bibliografía-Libros consultados

1. BERLIN VALENZUELA Francisco, "Derecho Parlamentario", México 1998 Fondo de Cultura Económica p.61, 270,272.
2. BURGOA, Orihuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa México, 1990, p. 400,434, 436, 437, 445, 447, 448,490.
3. CARPIZO McGregor, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Siglo XXI Editores. México.2006.p 1,15.
4. CANTÓN Cetina, Oscar, Senado de la República-Itam-México, "Ensayos Legislativos", 2003, p. 21.
5. CORTÉS Campos Josefina y RAIGOSA Sotelo Luis." Las facultades de control del senado". México. 2003. p158, 159., 166.
6. DE LA Cueva, Mario, "La idea del Estado", UNAM, 1980, p. 281
7. DIAZ Moreno, Daniel. "Derecho constitucional Mexicano", pax, México 1990 p. 167.
8. FERNANDEZ, Ruiz Jorge, "Poder Legislativo", Ed. Porrúa y UNAM, México 2003, pp.352-353.
9. GONZALEZ, Carmona Pablo. "La democracia en México". Ed. Era, s.a. dieciseisava edición, 1985. p. 23.
10. HELLER, Herman, "Teoría del Estado." Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 194,416.
11. Kelsen, Hans., "Teoría General del Derecho y del Estado ". UNAM, 1983, p.357, 358.
12. KRADER, Laurence. "La Formación del Estado", trad. Jesús Fonporosa Aparicio, labor, España, 1972, p. 337.
13. MARTINEZ Morales, Rafael I."Derecho Administrativo", Harla, México, 1990, p. 40.

14. MAQUIAVELO, Nicolás, "El Príncipe", Edit. Sarpe, España, 1983 p.17.
15. MOYA, Palencia Mario "La reforma electoral", citado por FERNÁNDEZ Ruiz Jorge "poder Legislativo", p. 352
16. NOHLEN, Dieter, "Sistemas electorales del mundo" citado por FERNANDEZ Ruiz Jorge, "Poder Legislativo", p. 351
17. ROUSSEAU, Jean -Jacques, "El Contrato Social", Edit. Sarpe, p. 42, España 1983
18. SANTO Tomas, cit. Por Francisco Porrua Pérez en "Teoría del Estado", Porrua, México, 1981, p. 353
19. SCHMITT, Carl, "Teoría de la Constitución", Editora Nacional, México1966.

## **II. Enciclopedias y Diccionarios consultados**

1. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Vol. I, tomo I, serie II, cámara de diputados, México, 1997, pág.10, 489,527.
2. Derechos del Pueblo Mexicano. Pedroza de la Llave Talhía, México, Miguel Ángel Porrua, 2000, Págs., 609, 611, 615,616.
3. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, edit., porrua, México, 1999, pág.94.
4. Diccionario Larousse, primera edición, México, 2004, pag.677.
5. Tratado de Derecho Constitucional, Arteaga Nava Elisur, México, Vol. I, pag. 106,411.
6. La Gobernabilidad Democrática en México .Int. Nal. de Admón. Púb. México, pág.50
7. Derechos del pueblo Mexicano", México a través de sus constituciones, p. 615

### **III. Códigos y Leyes-**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. Dirección General de Servicios Parlamentarios .México.2005.
2. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. Dirección General de Servicios Parlamentarios.

### **IV. Reglamentos**

1. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el día 27 de septiembre de 2004.

### **V. Hemerografía**

1. La jornada. Hiriart Pablo, México, 2 de septiembre de 1988.
2. Excelsior Reyes Razo Miguel, México, 2 de septiembre de 1988.
3. La Unión de Morelos. Gómez Guerra Sergio, México 20 de septiembre, 2005.
4. Diario de los debates de la Cámara de Senadores, 14 de diciembre, 1937, México, tomo I.
5. Cámara de Diputados, Dir. Gral. de Bibliotecas, opiniones y notas periodísticas. Dra. Cecilia Mora-Donato 2001.

### **VI. Manuales**

1. Manual de procedimientos Legislativos y sus Formatos. Partido de la Revolución Democrática, México, 2002.