

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**



**FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÒN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALISTA EN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

P R E S E N T A

LIC. MARISELA RONZON OLVERA

ASESOR DE TESINA: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO



CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 20 DE 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD.

INDICE

INTRODUCCION-----	1
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO LA TÉCNICA Y EL PROCESO LEGISLATIVOS

1. Marco Conceptual-----	6
2. La técnica Legislativa-----	11
2.1 Marco jurídico-----	11
2.2. Concepto de la Técnica Legislativa-----	12
2.3. El objeto de la Técnica Legislativa-----	13
2.4. Método de la Técnica Legislativa-----	13
2.5. Reglas de Técnica Legislativa-----	15
3. El proceso legislativo-----	15
3.1 El Procedimiento Legislativo Ordinario-----	17
4. El Procedimiento Legislativo en algunos Congresos de las Entidades Federativas-----	19
4.1.- Integración de los Congresos de la Entidades Federativas-----	19
4.2 Baja California-----	19
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	20
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	20
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	21
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	22

4.3 Campeche-----	22
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	22
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	23
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	23
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	23
4.4 Guanajuato-----	24
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	24
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	24
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	25
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	25
4.5 Hidalgo-----	26
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	26
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	26
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	27
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	27
4.6 Estado de México-----	28
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	28
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	28
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	28
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	29
4.7 Michoacán-----	29
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	29
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	29
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	30
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	30
4.8 Querétaro-----	30
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	30
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	31
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	31
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	31
4.9 Tabasco-----	32
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	32

➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	33
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	33
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	33
4.10 Tlaxcala-----	33
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	33
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	34
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	34
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	34
4.11 Zacatecas-----	34
➤ Facultad para iniciar leyes en la Entidad Federativa-----	34
➤ Atribuciones legislativas del Congreso Local-----	35
➤ Participación del Ejecutivo en la formación de leyes-----	35
➤ Diferencias con el procedimiento legislativo Federal-----	36
5. El proceso legislativo en el derecho comparado-----	37
5.1 España-----	38
5.2 Argentina y Colombia-----	42
5.3 Semejanzas y diferencias con el proceso Legislativo Federal-----	45

CAPITULO SEGUNDO

LAS RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO CON OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES DEL ESTADO

1. La Integración del Congreso de la Unión-----	53
2. Atribuciones de las Cámaras del Congreso de la Unión-----	56
2.1 Atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores-----	57
2.2 Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados-----	59

3. Órganos Parlamentarios afines de las Cámaras-----	60
4. Relaciones del Poder Legislativo con otros órganos del Estado-----	65
4.1 Relaciones con el Poder Ejecutivo-----	65
4.2 Relaciones con el Poder Judicial-----	65
4.3 Relaciones con los órganos constitucionales autónomos-----	66
5. El Poder Legislativo ante la nueva forma de negociación-----	66
6. El procedimiento de reforma constitucional-----	74

CAPITULO TERCERO
LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL PODER
LEGISLATIVO EN ACTOS DEL EJECUTIVO

1. El Poder Político como objeto de control-----	76
2. Teorías de control del Poder Político-----	78
2.1. Maurice Hauriou-----	79
2.2 León Duguit-----	80
2.3 Manuel Aragón-----	83
2.4 Karl Loewenstein-----	84
3. El control Constitucional del poder legislativo en actos del Poder Ejecutivo en México-----	87
3.1 El control de la legislación-----	89
3.2 El control Presupuestal-----	93
3.3 El control Político-----	94

4. Consideraciones finales-----100

CONCLUSIONES-----102

BIBLIOGRAFÍA-----110

INTRODUCCIÒN

En la teoría de la división de poderes se considera que el Poder Legislativo órgano de representación soberana, otorga a los Legisladores como representantes del pueblo y de la Nación la función de legitimar democrática y popularmente a los demás integrantes de los órganos del Gobierno del Estado. Debido a su origen electoral, es común identificar al Poder Legislativo con sus integrantes los Legisladores y su quehacer político práctico cotidiano en beneficio del diálogo y la discusión democrática que exige prudencia y negociación; de ahí la importancia de este órgano del Estado tanto en otros países como en el nuestro, por ello nos dedicamos a realizar un estudio descriptivo de esta importante institución legislativa en nuestro país, destacando su situación actual y sus perspectivas al futuro.

El presente estudio denominado “El Poder Legislativo en la Actualidad”, lo hacemos destacando tres aspectos fundamentales como son: a) el proceso legislativo y la técnica legislativa, b) las relaciones del Poder Legislativo con otros órganos Constitucionales del Estado y c) los mecanismos Constitucionales de Control del Poder Legislativo en actos del Ejecutivo; considero que estos tres aspectos son de mayor importancia en el momento ya que implican un equilibrio Constitucional entre los Poderes y de una mayor eficacia en la creación del orden jurídico de nuestro país. Sabemos que hay otros aspectos interesantes de estudio del Poder Legislativo pero en esta ocasión se analizaran solo los aspectos antes mencionados.

Una de las principales funciones del Poder Legislativo consiste en la creación de normas, para la cual se establecen una serie de pasos a seguir en su confección, sin los cuales no podría crearse una ley. Así, todo estado democrático le encarga al órgano legislativo la facultad y obligación, de crear el conjunto de disposiciones normativas que han de regir la vida jurídica -

institucional de un país. En el presente trabajo se dará un seguimiento al procedimiento legislativo de cada uno de los países involucrados, así como los elementos esenciales y atributos técnicos para la creación de normas jurídicas.

Dar a conocer de manera clara los aspectos fundamentales de las normas, los sujetos creadores y distinguir entre la técnica legislativa y el proceso legislativo, es importante considerar que los cambios en la legislación implica enfrentarse a problemas políticos cuyos efectos conllevan a un cambio en la técnica jurídica, cuya tendencia va dirigida hacia una profesionalización de las tareas y del dictado de normas relacionadas con la elaboración de leyes, asegurando que el proceso de la legislación satisfaga las garantías de los ciudadanos, respetando los principios de seguridad e igualdad formal.

Con el estudio comparado podremos ver el uso metodológico en la creación de leyes, desde la perspectiva de las costumbres y de la cultura política de cada Estado.

Por otra parte, es indiscutible que las leyes vigentes toman su fuerza y valor de la realidad social que regulan y que el proceso de su creación constituye la fuerza real de las mismas, pues no podemos pasar por alto que la eficacia de una norma se refleja en la observancia de aquellos a quienes se dirige.

Nuestro país se ha caracterizado por tener una vasta cultura jurídica, grandes juristas que han destacado en el ámbito nacional e internacional; prueba de ello lo tenemos reflejado en juicio de amparo, que fue una de las principales obras legislativas que México aporta al mundo, pues fue la primera figura jurídica que de manera efectiva podía garantizar la seguridad jurídica de los gobernados frente a los actos arbitrarios de las autoridades.

Desde el Decreto para la Libertad de la América Mexicana de 1814, hasta la promulgación de la Constitución de 1917, la transición legislativa se ha ido perfeccionando, sin duda, que mucho del avance que hoy se tiene sobre el derecho constitucional mexicano, se debe en gran medida a los análisis profundos realizados por juristas del siglo XIX, los cuales cimentaron las diversas teorías que paulatinamente fueron dando forma a nuestro sistema jurídico actual.

Es indudable que el orden jurídico, a nivel general, debe ser acorde a la realidad que regula en determinada época, de tal forma que no puede permanecer estático, en este sentido la técnica legislativa juega un papel importante dentro del marco jurídico, pues los nuevos retos a que se enfrenta el derecho, requiere de ordenamientos mejor elaborados tanto en lo formal como en lo sustancial.

Derivado de los adelantos tecnológicos y ante la complejidad de las sociedades, la técnica legislativa ha contribuido en mucho a elaborar mejores ordenamientos jurídicos, sin embargo, se requiere una serie de acciones legislativas para normar las nuevas formas de convivencia que demandan dichas sociedades.

Bajo este contexto, el primer capítulo representa un breve estudio y análisis sobre la técnica legislativa y proceso legislativo dentro del derecho comparado, y aunque el derecho parlamentario pretende contemplar los dos regímenes políticos, el parlamentario junto con el presidencialista, abarcando todas las instituciones legislativas que existen en el mundo, independientemente del nombre que se les dé en cada uno de los países y la variedad de funciones que desarrollan, además de las de hacer leyes, es claro, que existe una gran heterogeneidad de los parlamentos, el papel de los poderes legislativos en cada uno de los países de la región varía considerablemente con respecto a los restantes a pesar de compartir formas

de gobierno. Cabe resaltar que se adoptó como referencia para el punto de partida nuestro proceso legislativo, considerando los elementos esenciales en el procedimiento de la elaboración de instrumentos normativos.

Se presenta también un cuadro de semejanzas y diferencias dentro del proceso legislativo comparado, en algunos países y en los congresos de varias Entidades Federativas; es indudable que la técnica legislativa dependerá de la complejidad técnica y especializada de la legislación moderna y de la formación y conocimientos generales de los diputados y senadores encargados de su elaboración

El el segundo capítulo se realiza un análisis de la situación actual de Poder Legislativo en nuestro país, de la naturaleza y los alcances de la función del poder legislativo en el marco de la teoría de la división de poderes (aunque para autores como Karl Lowenstein no se trate de una división de poderes, sino una distribución de funciones). Además, me referiré a las atribuciones que nuestra Carta Magna otorga en exclusiva a cada uno de los órganos legislativos del Congreso de la Unión.

Hago alusión también, a las relaciones del poder legislativo con otros órganos del Estado y también de su relación con los órganos Constitucionales Autónomos y algunos casos en que sus funciones se entrelazan. En este mismo capítulo haré un resumen del proceso de reformas a nuestra constitución, aspecto esencial para la creación del orden jurídico Constitucional.

Así mismo explicaré la integración del poder legislativo federal en nuestro país y a la conformación de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión; y finalmente se hará una breve reflexión sobre el Poder Legislativo ante la nueva forma de negociación derivado del equilibrio de fuerzas que actualmente existe con los otros poderes.

En el tercer capítulo relativo a los mecanismos constitucionales de Control del Poder Legislativo en actos del Ejecutivo se pretende explicar partiendo de la teoría del Control del Poder Político, la supremacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en virtud de la gran diversidad de facultades que tiene el Poder Legislativo.

Mencionamos que el Control del Poder Político es la facultad que los órganos regidos por nuestra Constitución tienen de frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que se exceden de la propia esfera competencial de acuerdo con las facultades que determina el orden jurídico.

Sin lugar a dudas este tema que tiene significativos antecedentes históricos resulta vigente actualmente para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Por último se establecen conclusiones enunciativas y propositivas con las que se da respuesta al tema de estudio destacando la presencia actual del Poder Legislativo como un órgano esencial para lograr los equilibrios con lo demás poderes y así eficientar su función constitucional en beneficio de los gobernados.

Para realizar el presente estudio se ha aplicado diversos métodos de estudio tales como el histórico, el deductivo, descriptivo y particularmente el método de derecho comparado que nos da una visión del comportamiento del tema de estudio en otras latitudes del mundo.

Finalmente cabe destacar las amplias fuente bibliográficas actuales de autores nacionales y extranjeros que nos han dado luces para el desarrollo del tema y llegar así ha resultados positivos de este tema tan importante en la investigación del Derecho Constitucional.

CAPITULO PRIMERO

LA TECNICA Y PROCESO LEGISLATIVOS

1. MARCO CONCEPTUAL

FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí.

Si bien la función que identifica al Poder Legislativo es, precisamente, la legislativa, ello no implica que esta sea una facultad exclusiva de esta instancia de representación popular. Recordemos que, por disposición constitucional, una de las facultades del titular del Poder Ejecutivo es la reglamentaria que, desde el punto de vista material, constituye un acto legislativo. Por lo que toca al Poder Judicial, cuando emite jurisprudencia, de hecho está dictando disposiciones que tienen las características de toda ley: es abstracta, general y coercitiva.

Sin embargo, y no obstante que los otros poderes tienen también atribuciones para emitir disposiciones con características de ley, la legislativa constituye la función principal del Poder Legislativo.

TÈCNICA LEGISLATIVA

"Es la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas".¹

La técnica legislativa trata de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas. Por tradición y por extensión la técnica legislativa se aplica también a la elaboración de documentos jurídicos que no son normas y disposiciones como por ejemplo, sentencias judiciales o contratos.

La técnica legislativa es uno de los saberes que se incluyen dentro de la denominada ciencia, teoría o doctrina de la legislación. Es un saber aplicado a la composición y redacción de leyes y disposiciones jurídicas, es un conjunto de procedimientos de origen distintos: unos proceden de saberes científicos o tecnológicos; otros, de generalizaciones empíricas bien contrastadas; y unos terceros, del conocimiento común u ordinario.

PROCESO LEGISLATIVO

Es, en parte, una forma del proceso cognoscitivo; mediante el se busca el conocimiento de una materia para normarla, sentenciarla o resolverla; implica, además, la posibilidad de conocer la norma en su, saber de su oportunidad y de su adecuación a la conducta, situación o hechos susceptibles de ser reglados.²

Hart ha analizado el procedimiento legislativo, en su obra *El concepto del derecho*, donde expone la necesidad de que los sistemas jurídicos cuenten independientemente de lo que denomina reglas primarias de obligación (se

¹ Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía. "Elementos de Técnica Legislativa". UNAM., pag.1193

² Arteaga Bava Elisur "Derecho Constitucional", Colección textos jurídicos universitarios, Oxford, México, 2001, pag. 120.

refieren a lo que el individuo debe o no hacer) con reglas secundarias que dan certeza y flexibilidad al orden jurídico.

Estas reglas son: la de reconocimiento, que permite diferenciar las normas del sistema de las que no lo son; la de cambio, que permite sustituir reglas del sistema por otras, y la de adjudicación, que indica quien es el facultado para aplicarlas. De estas reglas, la de cambio y la de reconocimiento son lo que se reconoce como proceso legislativo.³

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Es el conjunto de pasos que deben seguir los órganos de gobierno de las cámaras para producir una modificación legal o para expedir una nueva ley. El procedimiento legislativo ordinario se encuentra regulado por el artículo 72 constitucional así como por diversas disposiciones asentadas en la ley orgánica y el reglamento del Congreso.

El proceso legislativo ordinario en otros países por lo general consta de seis etapas, mientras que en México se compone de siete, las cuales son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.⁴

INICIATIVA

La Academia Española define a la iniciativa como "procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica"⁵

³ Hart, H. L. A., El concepto de Derecho, trad. Al castellano de G. Carri6, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1963, 2ª. Ed., reimp. 1977, Reimpreso en México, Editora Nacional, 1980.

⁴ Arteaga Nava, Elisur y Laura Trigueros G., Derecho Constitucional (Diccionarios Jurídicos Temáticos), 2000 Nava Gomar, Salvador, Manual de Técnica Legislativa, tomos I

⁵ Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 22ª ed., Madrid, España, Espasa Calpe, 2001, p. 1168.

Todo proceso legislativo comienza con una iniciativa, para derivar en ley o decreto, debe cubrir los requisitos de forma y fondo que prevé la ley, ser presentada por quienes tienen la facultad de hacerlo, referirse a materias susceptibles de ser reguladas por el Congreso de la Unión, ser presentadas en el momento procesal oportuno y ante la cámara que, en su caso, debe actuar como de origen.

DISCUSIÓN

Para Francisco Berlín Valenzuela "en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa, pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas".⁶

SANCIÓN

Sanción se considera como " el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de Ley aprobado por el Legislativo",⁷ este puede ser expreso o tácito, el primero el Ejecutivo emite el acto de sanción firmando el proyecto, y el segundo, se actualiza en nuestro país, transcurridos diez días hábiles siguientes a la recepción del proyecto de ley, el Ejecutivo no devuelve el proyecto con las observaciones, cuyo silencio se entenderá como sanción.

Se considera como sinónimo de certificar la existencia regular de la ley y la declaración implícita de que el ejecutivo no tiene objeción con ella.

⁶ Berlín Valenzuela, Francisco (coord), *"Discusión de proyectos de ley o decreto"*, Diccionario Universal de términos parlamentarios, 2^a ed. México, Cámara de Diputados-Miguel Porrúa, 1998, p. 361.

⁷ Silva, Jose Alfonso de, *El proceso legislativo como objeto*, en Quiroga Lavie, Humberto, et. at., Derecho Parlamentario Iberoamericano, Mexico, Porrúa, 1987, p. 99.

PROMULGACIÒN

Se considera como " el acto autenticador que da cuenta de que el Parlamento ha aprobado una determinada ley y certifica el contenido de la misma"⁸ el mandato que se da para que se cumpla determinada ley o decreto. La promulgación es el acto por medio del cual el ejecutivo demuestra la existencia de la ley y manda se le dé el debido cumplimiento.

Este término lo define el Diccionario Jurídico como sinónimo de publicación, sin embargo, en nuestra Constitución, artículos 70, 72 Y 89 fracción I, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 13, segundo párrafo, se usa refiriéndose al Presidente de la República. Es decir, nuestra Ley Suprema encarga al Presidente de la República que promulgue y ejecute las leyes federales en la ancha esfera de su acción ejecutiva.

PUBLICACIÒN

Es el acto por medio del cual se hace manifiesta la existencia de una ley o decreto, con el fin de que los ciudadanos conozcan su contenido, además, "es condición para que la ley entre en vigor y se convierta en eficaz".⁹

Es la tarea simple que se circunscribe a hacerla del conocimiento de los obligados.

VIGENCIA

⁸ Viver I Pi-Sunyer, Carlos, La promulgación y la fecha de las leyes, en ORETEL (Grupo de Estudios de técnica Legislativa), La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa, Barcelona, Bosch, 1986, p. 98.

⁹ Silva, José Alfonso de, op. Cit., 100.

Es la fase culminante del procedimiento legislativo, que marca el momento a partir del cual una ley, debidamente publicada, adquiere fuerza obligatoria para quienes quedan comprendidos dentro de su ámbito personal de validez. La fecha de inicio de la vigencia de una ley se fija en los artículos transitorios. La entrada en vigor de la ley debe quedar claramente determinada.

2. LA TECNICA LEGISLATIVA

2.1 MARCO JURÍDICO

El marco jurídico que regula el proceso legislativo, o sea, la creación de leyes en nuestro país es:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de ambas Cámaras.
- Los acuerdos parlamentarios que se emitan por el pleno de las cámaras o de sus órganos de gobierno.

Es importante hacer notar que nuestra Carta Magna en su artículo 71 prevé la competencia del Presidente de la República, de los diputados y senadores del Congreso de la Unión y, de las legislaturas de los estados para iniciar leyes o decretos, así mismo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en esta materia de acuerdo al art. 122 Constitucional.

Establece que las iniciativas presentadas tanto por del Presidente de la República como por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán a comisión; y las que presentaren los diputados o los senadores se sujetaran a los tramites que designe el reglamento de debates. En su artículo 72 señala que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en

ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

También existen acuerdos parlamentarios, y estos son definidos como la resolución tomada en el seno de un órgano parlamentario ¹⁰ y los mismos tienen su base constitucional en el artículo 77 fracción I, que señala la facultad de cada una de las Cámaras para emitir resoluciones económicas y que se refieran al régimen interior se trata de normas que se determinan conforme a las practicas vigentes, con el objeto de unificar criterios cuando no existe normatividad expresa o esta es ambigua.

2.2 CONCEPTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Ya se estableció que el concepto de técnica legislativa consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de una forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales del derecho. Sin embargo, en nuestro país, la mayoría de las veces se ha abordado de forma imprecisa porque no se analiza el proceso de creación normativa en conjunto, esto es, el fenómeno jurídico de creación de normas tiene dos ámbitos, el técnico y el político, por ejemplo, la claridad con que se redacta una norma, es de carácter técnico, sin embargo aprobar una norma con redacción poco clara u oscura, con la intención de no hacerla aplicable, encontramos que lo técnico trasciende a lo político.

Sin embargo la ciencia o doctrina general de la legislación tienen un sentido más amplio, trata de las cuestiones básicas de concepto, evolución y análisis comparado de las leyes, en este sentido podemos mencionar que las disciplinas propias en este campo son la teoría, la filosofía del derecho, la historia del derecho y el propio derecho comparado, en virtud de lo anterior la

¹⁰ Vega Vera, David, "*Acuerdos Parlamentarios*". Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. México, P6rrua. 1997. pp. 30-31.

técnica legislativa está dejando de ser una especulación teórica para convertirse en un conjunto de reglas de derecho positivo sobre la preparación de leyes y reglamentos.

2.3 EL OBJETO DE LA TECNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa, es una parte del Derecho Parlamentario que tiene como objeto de estudio el conocimiento de los pasos que se adoptan para la elaboración y adecuada redacción de las leyes en general y de las disposiciones normativas particulares, así como para sus reformas o enmiendas. Por tratarse de un saber específico sistematizado, está encuadrado en lo que algunos autores denominan Teoría de la Legislación.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la acción legislativa desarrollada por los parlamentos, debe ajustarse a reglas o normas técnicas en general, pero por lo que atañe al proceso de creación de las normas, su propósito al legislar debe ser el de interpretar la realidad para normarla elaborando leyes eficaces que garanticen su vigencia.

2.4 MÉTODO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.

Existen fases esenciales dentro del proceso y método de la técnica legislativa, por lo que mencionaremos entre otras las siguientes:

La identificación del problema y análisis de sus causas y efectos: Para determinar la necesidad de formular una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político o técnico u operativo, con objeto de apreciar si las causas y efectos del problema justifican que sea a través de un acto legislativo como deben ser abordadas las alternativas de solución, esta reflexión a su vez, pueden comprender dos aspectos que deben tenerse en cuenta por un aparte

la necesidad y por la otra la viabilidad y efectos de formulaci6n del proyecto.

Diagn6stico del problema y planteamiento de soluciones: La elaboraci6n de proyectos complejos por la materia que regulan, o por tratarse de una nueva ley o de profundas reformas a leyes vigentes o modificaciones constitucionales, obligan a que el trabajo se realice de manera interdisciplinaria, considerando las distintas a6reas especializadas que han de participar para realizar un diagn6stico de la problem6tica a resolver.

Acotaci6n jur6dica de la materia de legislar: En esta actividad al igual que en la anterior, el prop6sito es allegarse toda la informaci6n posible sobre las cuestiones jur6dicas que han sido detectadas en el planteamiento del problema y las soluciones que se pretende dar en el texto de las reformas o de la ley. La aproximaci6n de la realidad concreta y material del problema y sus soluciones al contexto formal, comprende an6lisis y estudios de 6ndole eminentemente jur6dica.

Revisi6n y s6ntesis de los trabajos resultantes: Una vez concluidas las etapas que anteceden y cuando los grupos de trabajo hayan terminado sus investigaciones, podemos considerar que sean reunidos los elementos de informaci6n necesarios para tomar las principales decisiones que determinaran el contenido del mismo de la nueva ley o de las reformas que se pretende elaborar.

Elaboraci6n del proyecto, a partir de la legislaci6n mexicana: En el sistema jur6dico nacional, la estructura de una iniciativa de ley consta de dos partes gen6ricas; la exposici6n de motivos y el contenido normativo; la primera es la argumentaci6n que hace el autor de la iniciativa de ley, de las causas que motiven la proposici6n de la misma, se6alando la forma en que se pretende resolver el problema. El contenido normativo es el conjunto de disposiciones preceptivas que reglamentan el objeto de la iniciativa de ley.

2.5 REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En el Estado contemporáneo, el derecho escrito intenta acercarse a la cientificidad de la legislación, así como a la búsqueda óptima de la producción de leyes, por ello la importancia de considerar a la técnica legislativa como una parte de la metodología jurídica, esto es, que la producción de normas se apegue a un esquema metodológico, que tome en consideración los siguientes aspectos:

Racionalidad lingüística.- La claridad de las normas. La claridad es proporcional al número de sujetos que se va a regular, considerando tres aspectos: estilísticos, ortográficos y léxico semánticos.

Racionalidad jurídica-formal.- Cada una de las normas que forman parte del sistema jurídico debe tener cabida de manera armónica en el conjunto de normas del cual formaran parte. Sin ignorar que los modelos de interpretación jurídica puedan resolver las contradicciones entre normas que presenten antinomias.¹¹ Considerando como primera regla su constitucionalidad, posteriormente la facultad o atribución del poder público para legislar en ciertas materias. Además del reconocimiento formal de la norma, esta debe tener el reconocimiento social.

3. EL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso de producción de leyes (legislación), es considerado como una serie de interacciones que tienen lugar entre los autores de la norma, las personas a las que la ley va dirigida, el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley, los fines, Objetivos o metas que se persiguen con la elaboración

¹¹ Existen tres tipos de formas de resolver antinomias o contradicciones entre preceptos; por la jerarquía de la norma, cronológico y el de especialidad.cfr. Bobbio, Norberto, Contribución a la teoría del derecho, trad. Alfonso Ruiz Miguel, Valencia, Fernando Torres, 1980

de las leyes y los valores que justifican dichos fines.¹²

Ahora bien, el esquema del proceso legislativo o la creación de leyes puede darse desde tres fases distintas: prelegislativa, legislativa y poslegislativa, las cuales están interrelacionadas.

La etapa prelegislativa.- Representa dentro del proceso de creación de leyes el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación, y a su vez para abonar el terreno que haga factible su eficacia. El objetivo de esta etapa es la construcción de consensos sobre lo que se espera de la norma jurídica. La constitución de esta voluntad política es necesaria para justificar la pretensión de modificación normativa y lograr la adhesión de sus destinatarios, facilitando la eventual creación de la norma y su obediencia. En esta etapa se persiguen dos resultados: 1) la construcción de los argumentos y razones político - jurídicas y socio - económicas que justifican las instituciones formales, y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa. En consecuencia, la etapa prelegislativa se traduce en un proceso previo para el establecimiento de prioridades en la agenda legislativa y de análisis sobre la necesidad de diseñar instituciones formales, modificar las existentes o dotar a aquellas instituciones informales del carácter de formales.

La etapa legislativa.- En esta etapa, aun cuando los procesos de negociación y discusión continúan y no finalizan sino hasta el momento de sanción, la actividad relevante tiene que ver sustancialmente con la elaboración formal de la ley, lo que implica cuestiones lógicas y de técnica legislativa para asegurar la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. El objetivo es la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran.

¹² Atienza, Manuel, Razón práctica y legislación. Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, num. 3,

Esta etapa del diseño institucional es bastante delicada y prácticamente se traduce en la construcción de las reglas formales. Se distinguen dos fases: una primera, de investigación y descripción de los insumos del trabajo legislativo, y una segunda, denominada de creación y justificación institucional.

La etapa poslegislativa.-Abarca la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas. Para ello es necesario trazar las líneas de seguimiento sistemático de las normas jurídicas en sus dimensiones lingüísticas, lógico - jurídica, pragmática, teleológica, económica y ética, es decir, es la instancia adecuada para implantar el diseño de procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron sancionadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico.

Cada una de las tres fases está delimitada por dos extremos que marcan el comienzo y el final del proceso. Dicho proceso es de tipo circular, pues el resultado a que lleva una operación posterior siempre es posible que repercuta en un anterior.

3.1 EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO

Por disposición del Artículo 50 de nuestra Carta Magna, *"El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores"*. Es decir, que por mandata constitucional, la función legislativa compete a los diputados y senadores, mismos que son electos can base en las normas que la propia Constitución señala para tal efecto.

Par su parte, el Artículo 71 constitucional determina quienes tienen facultad para iniciar leyes y el Artículo 72 establece el procedimiento que debe seguir una iniciativa para convertirse en ley a decreto. El Artículo 73 contiene, en términos generales, las facultades que en materia legislativa competen al Congreso de la Unión y otras disposiciones constitucionales incluyen, también, algunas facultades en las que el Congreso de la Unión se fundamenta para ejercer la función que le es propia: la función legislativa.

En el mismo sentido, el Artículo 74 refiere las facultades que son exclusivas de la Cámara de Diputados y el 76 las exclusivas de la Cámara de Senadores, y el Artículo 79, fracción III, establece la facultad de la Comisión Permanente para *"recibir, en el receso del Congreso de la Unión, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras, y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas"*.

El proceso legislativo federal está regido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a las etapas que integran el procedimiento legislativo, existen pequeñas divergencias doctrinales, sin embargo la mayoría convergen en las siguientes: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción promulgación, publicación e inicio de vigencia. Además, dentro del procedimiento legislativo existen dos momentos: el legislativo, propiamente dicho, desarrollado por el órgano legislativo, y que concluye con la aprobación o rechazo del proyecto de ley; mientras tanto, en el segundo, es necesaria la participación del Ejecutivo, pues la sanción, promulgación y publicación deben ser realizadas por este. Por razones didácticas, no se desarrollaran las etapas del procedimiento legislativo, únicamente se plantean de manera enunciativa, para conocer la base procedimental.

4. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

4.1.- Integración de los Congresos de la Entidades Federativas.

A diferencia del Congreso General que se conforma por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, en las entidades federativas los congresos locales se integran por un solo cuerpo encargado de emitir sus leyes, que es la cámara de diputados local.

A continuación expondremos cómo se desarrolla el proceso legislativo en algunas de las entidades federativas y las diferencias con el procedimiento federal.

4.2.- Baja California.¹³

➤ Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

El artículo 28 de la constitución de Baja California, establece que podrán iniciar proyectos de leyes o decretos:

I.- A los diputados;

II.- Al Gobernador;

III.- Al Tribunal Superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de Justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

IV.- A los Ayuntamientos.

V.- Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y

VI.- A los ciudadanos residentes en el Estado, en los términos que establezca la Ley.

¹³ La información obtenida de la Constitución de Baja California, fue consultada de la página electrónica http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_24ABR2009.doc, el día 6 de Junio de 2009.

➤ Atribuciones legislativas del Congreso local.

El artículo 29 de la constitución local establece que toda iniciativa de proyecto de ley o decreto, deben seguir tres pasos que son dictamen de la comisión respectiva, discusión y votación.

El congreso de esta entidad federativa, actúa en dos periodos de sesiones ordinarias que van del primero de octubre al último día de enero y del primero de abril al último día de junio y puede legislar en todas aquellas materias que sean competencia del Estado, es decir, que no estén reservadas a la Federación, así como abrogar y derogar leyes y decretos que expidan incluyendo a la constitución local. En este último caso, la votación para la procedencia de reformas a dicho instrumento normativo, debe ser por mayoría calificada y la aprobación de los ayuntamientos.

Cabe referir que las reformas o adiciones efectuadas a la constitución local, pueden ser sometidas a referéndum, de conformidad a las disposiciones que establece la Ley de Participación Ciudadana.¹⁴

Es importante destacar que este cuerpo legislativo actúa de conformidad con el Plan de Desarrollo Legislativo que elabora, es decir, existe un programa de actividades legislativas a seguir.

Puede también presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso Federal, así como proponer la reforma o derogación de estas.

Así mismo legisla en todo lo relativo a las relaciones de trabajo entre el Estado, los Municipios, las Dependencias paraestatales y paramunicipales y sus trabajadores.

¹⁴ La información referida fue obtenida de la página electrónica http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VI/Leyparticipa.docntosmunicipales, consultada el día 6 de Junio de 2009.

Punto trascendental en el proceso legislativo de Baja California, es que su constitución contempla la posibilidad de que se de participación al titular del ejecutivo local, al poder judicial y a los ayuntamientos, a través de algún representante, cuando menos cinco días antes a la fecha en que se discuta un proyecto de ley o decreto, cuando esta sea de su competencia, al cual se le da el derecho a usar la voz, pero sin voto.

Los proyectos de ley o decreto que no sean aprobados no pueden volver a presentarse en un mismo periodo de sesiones, y en la reforma, derogación o abrogación de los mismos, se deben observar las mismas formalidades que para su formación

➤ Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

El titular del ejecutivo local participa en tres momentos en la formación de leyes:

I.- Al iniciar un proyecto de ley ante la legislatura de la entidad.

II.- Al promulgar los proyectos de ley o decreto que le envía el Congreso estatal.

III.- Cuando realiza observaciones a los proyectos de ley o decreto que le son enviados para su publicación (derecho de veto).

Estos tres momentos se repiten en cada una de las Entidades Federativas que analizaremos en el presente trabajo, motivo por el cual y para efectos didácticos no los volveremos a repetir, y solo haremos alusión solo a aquellas cuestiones particulares que se observen en cada caso.

Hecha la precisión anterior, diremos que el ejecutivo local puede ejercer observaciones a los proyectos que le son enviados, dentro de los ocho días posteriores a que recibe dichos proyectos, en cuyo caso devolverá el proyecto a fin de que sea nuevamente discutido con las observaciones, sin embargo por voto de dos terceras partes del número de sus miembros puede ratificarse

el proyecto original y enviarse al ejecutivo para su inevitable publicación.

Las leyes que expida el Congreso del Estado, a excepción de las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum, siguiendo lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Las principales diferencias que podemos identificar con el proceso legislativo federal, es que este no contempla la posibilidad de que el proceso de reformas o adiciones a la constitución federal sean sometidas a referéndum, ni tampoco las leyes emanadas del Congreso, como si se permite en el caso de Baja California.

Aunado a ello, que a nivel federal no se concede la voz al poder judicial o al ejecutivo, ni a los Estados y municipios, para que participen en la discusión de un proyecto de ley o decreto que les pueda afectar.

Y quizá una de las diferencias más notables sea que en Baja California es posible que un proyecto de ley o decreto sea iniciado por la ciudadanía, apoyado este hecho en por lo menos 1000 ciudadanos inscritos en la lista nominal, cumpliendo los requisitos de la Ley de Participación Ciudadana. Hecho que contrasta con el procedimiento federal en donde esto no es posible.

4.3-Campeche.¹⁵

➤ Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

El artículo 46 de la Constitución local prevé que tienen derecho a iniciar leyes

¹⁵ La información de la Constitución de este Estado, fue consultada de la página electrónica http://congresocam.gob.mx/LIX/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=91&Itemid=115, el día 6 de junio de 2009.

o decretos:

I.- El Gobernador del Estado,

II.- Los diputados que conforman el Congreso local,

III.- Los ayuntamientos, pero solo en asuntos competencia de los municipios,

IV.- El Tribunal Superior de Justicia, en materias de su competencia, y

V.- Los Órganos Públicos Autónomos, también en asuntos de su competencia.

➤ Atribuciones legislativas del Congreso local.

El Congreso de Campeche actúa en dos periodos ordinarios de sesiones que comprenden del 1º de octubre al 20 de diciembre el primero, y el segundo del 1º de abril al 30 de junio. En cualquiera de ellos se discuten asuntos competencia del Estado, es decir, no reservados a la Federación, teniendo las resoluciones emanadas de dicho cuerpo legislativo, el carácter de ley, decreto, o iniciativa o acuerdo cuando son presentadas ante el Congreso Federal.

➤ Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

La participación del Gobierno del Estado en este caso, es la misma que referimos en el punto 2.2.3, Sin embargo, para el caso de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos (derecho de veto), cuenta con diez días para hacerlas.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Al igual que Baja California, Campeche otorga la posibilidad de que los Ayuntamientos y el Poder Judicial locales, puedan presentar iniciativas de ley. Sin embargo, a nivel federal no es posible que los municipios, ni los poderes judiciales locales, o incluso el poder judicial federal puedan presentar iniciativas de ley.

Por otro lado, un punto de relevancia, es que se permite la posibilidad de que los órganos públicos autónomos presenten iniciativas, situación que representa un avance muy importante, pues al ser entes especializados de la administración pública, son quienes mejores conocen su campo de acción y por lo mismo tienen la presunción de saber cómo debe ser la ley que les afecte, siendo esto algo que no está previsto a nivel federal, con lo cual organismos como el Instituto Federal Electoral, Petróleos Mexicanos, por citar algunos, tienen impedido tal derecho.

4.4.- Guanajuato.¹⁶

- Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

La Constitución del Estado de Guanajuato prevé la posibilidad de que puedan presentar iniciativas de ley o decreto:

- I.- El Gobernador del Estado,
- II.- Los diputados del Congreso local,
- III.- El Supremo Tribunal de Justicia, acotado tal derecho a sus atribuciones,
- IV.- A los Ayuntamientos o Consejos Municipales, y
- V.- A los ciudadanos que representen por lo menos el tres por ciento de los electores inscritos en la lista nominal de la entidad federativa.

- Atribuciones legislativas del Congreso local.

El Congreso de Guanajuato actúa en tres periodos ordinarios de sesiones, que comprenden del 1º del 25 de septiembre al 31 de diciembre, el primero; del 15 de febrero al 31 de mayo, el segundo; y del 1º de agosto al 31 de mismo mes

¹⁶ La información de la Constitución del Estado de Guanajuato, fue consultada de la página electrónica <http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Constitucion/constitucion.doc>, el día 6 de Junio de 2009.

el tercero.

Por otro lado, cuando una iniciativa comprenda la competencia de los municipios, el Congreso debe recabar la opinión de los Ayuntamientos sobre el tema objeto de la iniciativa.

El poder legislativo local tiene la facultad de expedir, reformar y adicionar todas las leyes o decretos necesarios para el gobierno y administración pública en todos sus ramos no reservados a la federación, así como expedir su ley de ingresos, y todo lo relacionado a una determinación adoptada en un proceso de referéndum.

Este mecanismo de participación se usa para que la ciudadanía de su aprobación o rechazo a una ley emanada del Congreso local.

➤ Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, aclarando que para el caso de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos (derecho de veto), cuenta con diez días para hacerlas a partir de que recibe el proyecto respectivo.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Una de las diferencias que marcan aquí con el Congreso Federal, es que en Guanajuato su Constitución prevé tres periodos de sesiones, no dos como en la norma suprema de la federación.

Nuevamente aquí podemos ver que se otorga el derecho al poder judicial local para presentar iniciativas, hecho que no sucede a nivel federal, además de plantear la posibilidad de la iniciativa popular a partir del tres por ciento de los electores inscritos en la lista nominal estatal, y que a partir del referéndum se pueda aceptar o rechazar un proyecto de ley o decreto, o reformas, adiciones,

derogación o abrogación a las mismas.

4.5.- Hidalgo.¹⁷

- Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

La Constitución del Estado de Hidalgo prevé en su artículo 47 que tienen derecho a incidir leyes y decretos:

- I.- El Gobernador del Estado,
- II.- Los diputados que integren la legislatura,
- III.- El Tribunal Superior de Justicia, pero solo en cuestiones de su ramo,
- IV.- A los Ayuntamientos,
- V.- Al Procurador General de Justicia en cuestiones de su competencia,
- VI.- Los ciudadanos de esa entidad federativa, así como personas morales domiciliadas en esa localidad, pero con la condición de que sea por conducto de sus Ayuntamientos respectivos.

- Atribuciones legislativas del Congreso local.

El Congreso del Estado de Hidalgo, actúa en dos periodos de sesiones al año. El primero comprende del primer día hábil de abril y concluye el último día de julio. El segundo abarca del primer día hábil del mes de septiembre y termina el último día de diciembre.

Este cuerpo legislativo tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al régimen interior del Estado; así como expedir las leyes reglamentarias necesarias para hacer que las facultades otorgadas en la Constitución local a los poderes estatales, se puedan llevar a cabo; expedir las leyes reglamentarias y ejercer las facultades que consagra la Constitución Federal a

¹⁷ La información relativa a la Constitución del Estado de Hidalgo, fue consultada de la página electrónica http://info.hidalgo.gob.mx/NORMATECA/WORD/ConsPEH_20042004.doc, el día 6 de Junio de 2009.

favor de los Estados e iniciar leyes o decretos ante el Congreso General.

➤ Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, aclarando que para el caso de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos (derecho de veto), cuenta con diez días para hacerlas a partir de que recibe el proyecto respectivo.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Esta entidad federativa, también es novedosa en cuanto a quienes están facultados para presentar una iniciativa de ley o decreto. En primer lugar observamos que el poder judicial local puede hacerlo, aunque delimitado a cuestiones de su ramo, situación que no se da a nivel federal.

Por otro lado, el Procurador General de Justicia estatal también tiene ese derecho, situación que no habíamos encontrado hasta ahora en las entidades federativas analizadas hasta aquí y que tampoco se observa a nivel federal, aunque dicha participación se limita a cuestiones propias de su ramo.

También se faculta a particulares y personas morales a presentar iniciativas de ley a través de sus Ayuntamientos. Aquí lo importante a destacar, es que se permite la participación, aunque en forma indirecta por el filtro que se debe cubrir, de personas morales, punto que tampoco habíamos observado en las legislaturas estudiadas anteriormente, y que no tiene cabida a nivel federal.

Este hecho es trascendente pues la emisión de normas afecta tanto a personas físicas como a personas morales por igual y consideramos adecuado que se les de participación pues son parte de la sociedad e inciden en forma directa en ella.

4.6.- Estado de México.¹⁸

- Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

De conformidad con lo que establece el artículo 51 de la Constitución mexiquense, tienen el derecho de incidir leyes:

I.- El Gobernador estatal,

II.- Los diputados de la legislatura local,

III.- El Tribunal Superior de Justicia, pero limitado a la organización y funcionamiento de la impartición de justicia,

IV.- Los Ayuntamientos, en temas relativos a la administración municipal, y

V.- Los ciudadanos, en todas aquellas ramas que integran la administración del Estado, en cuyo caso el menester que quien haya presentado la iniciativa, lo haga conforme a la Ley Orgánica del Congreso Local, en la cual es requisito indispensable acreditar que se es ciudadano mexiquense.

- Atribuciones legislativas del Congreso local.

El Congreso de esta Entidad Federativa, puede legislar en todo lo relativo al régimen interior del Estado, y en todas las ramas de la administración pública estatal, así como iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión.

- Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, Sin embargo la Constitución estatal no señala el término con el cual cuenta el Gobernador para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos (derecho de veto).

¹⁸ La información de la Constitución del Estado de México, fue consultada de la página electrónica <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/Leyes.html>, el día 6 de Junio de 2009.

- Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

En esta entidad federativa podemos se da participación a los ayuntamientos, al poder judicial local y a los ciudadanos para poder iniciar un proyecto de ley, hecho que no sucede a nivel federal, y que hasta ahora se ha dejado mostrar como generalidad en los Estados analizados hasta ahora.

4.7.- Michoacán.¹⁹

- Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

En esta Entidad federativa, tienen derecho a incidir proyectos de ley o decreto:

- I.- El Gobernador michoacano,
- II.- Los diputados de la legislatura local,
- III.- El Supremo Tribunal de Justicia,
- IV.- Los Ayuntamientos, y
- V.- Los ciudadanos.

- Atribuciones legislativas del Congreso local.

El Congreso estatal sesiona, a diferencia de los casos expuestos anteriormente, por años legislativos los cuales comprenden del quince de enero al catorce de enero del año próximo.

Además, tiene facultad para legislar en todos los ramos de la administración cuya competencia sea del Estado, así como reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expida, e iniciar reformas a la Constitución local. Legislar en todo lo relacionado a fraccionamiento y expropiación de tierras, con apego

¹⁹ La información relativa a la Constitución del Estado de Michoacán fue consultada de la página electrónica <http://congresomich.gob.mx/congreso/constitucion.htm>, el día 6 de Junio de 2009.

al artículo 27 de la Constitución Federal, sobre educación, ejercicio de profesiones, salubridad y asistencia pública, protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Sumado a ello, puede presentar iniciativas de proyectos de ley o decretos ante el Congreso federal y apoyar aquellas que hayan sido presentas en su caso por las legislaturas de otros Estados

Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, Sin embargo la Constitución local no señala en su cuerpo el término al cual debe sujetarse el ejecutivo local para hacer observaciones a los proyectos de ley o decreto que le son enviados, en caso de que así lo considere necesario.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Nuevamente podemos observar que a diferencia del procedimiento federal seguido ante el Congreso de la Unión, a nivel de esta Entidad Federativa, se concede participación para presentar iniciativas de ley o decreto a la representación del poder judicial local, a los ayuntamientos así como a los ciudadanos.

4.8.- Querétaro.²⁰

➤ Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

²⁰ La información de la Constitución del Estado de Querétaro fue consultada de la página electrónica <http://www.legislaturagro.gob.mx/files/leyes/word/48%20Constitucion%20%20Qro.doc>, el día 7 de Junio de 2009.

En el Estado de Querétaro, tienen facultad para iniciar proyectos de ley:

- I.- El Gobernador,
- II.- Los diputados de la legislatura,
- III.- El Tribunal Superior de Justicia,
- IV.- Los órganos autónomos, y
- V.- Los ciudadanos.

➤ Atribuciones legislativas del Congreso local.

El Congreso local está facultado para legislar en todas aquellas materias que no estén reservadas a la Federación, así como presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso Federal.

Cabe referir que en la discusión y aprobación de un proyecto que no haya sido presentado por diputados de la legislatura, se llamará a quien lo haya presentado a la hora de la discusión para escuchar su opinión.

➤ Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, Aclarando que para el caso de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos (derecho de veto) que le son enviados, cuenta con quince días naturales para hacerlo, contados a partir de que recibe el proyecto respectivo.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Punto a destacar aquí es que también se concede derecho al poder judicial local para presentar iniciativas de ley, así como a los ciudadanos de la entidad federativa, que no se observa a nivel federal.

Este es el segundo Estado de los analizados, en que podemos encontrar la participación de los órganos autónomos con derecho a presentar iniciativas, que como en su momento ya citamos, no es posible a nivel federal, aunque

aquí se restringió el derecho de los ayuntamientos a poder presentarlas.

4.9.- Tabasco.²¹

- Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 33 de la Constitución de Tabasco, pueden incidir proyectos de ley:

- I.- El Gobernador del Estado,
- II.- Los diputados locales,
- III.- El poder judicial estatal, a través del Tribunal Superior de Justicia limitado a asuntos de su competencia,
- IV.- Los Ayuntamientos en asuntos del ramo municipal, y
- V. Los ciudadanos mediante iniciativa popular.

En este último caso es importante destacar que la Ley de Participación Ciudadana de Tabasco refiere que las iniciativas populares pueden presentarse en forma directa al Congreso local, aunque también prevé que se puedan presentar ante el titular del ejecutivo estatal y ante los Ayuntamientos, en cuyos últimos casos de cualquier forma debe remitirse a la legislatura local.

Es además requisito indispensable que esta sea presentada por al menos 10% de los ciudadanos que aparezcan en la lista nominal del Estado o en su caso del municipio de que se trate según sea el caso.²²

²¹ La información de la Constitución del Estado de Tabasco fue consultada de la página electrónica http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/marco/constitucion_tabasco.pdf, el día 7 de Junio de 2009.

²² La información señalada fue obtenida de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, consultada de la página electrónica http://congresotabasco.gob.mx/sitio/trab_legis/leyes_pdfs/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20del%20Edo%20de%20Tabasco.pdf, el día 7 de Junio de 2009.

- Atribuciones legislativas del Congreso local.

El Congreso estatal tiene la facultad para legislar en todo lo relativo a la administración del Estado, planeando su desarrollo económico y social, además de poder presentar iniciativas de ley o decreto ante el Congreso General.

- Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, Aclarando que para el caso de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que le son enviados por el Congreso local (derecho de veto), cuenta con diez días hábiles para hacerlas a partir de que recibe el proyecto respectivo.

- Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Esta Entidad Federativa contempla, a diferencia del sistema federal, la posibilidad de que el poder judicial local, al lado de ayuntamientos y ciudadanos, puedan presentar iniciativas de proyectos de ley. Aunque por lo que respecta a la iniciativa popular, esta se ve un poco difícil de alcanzar por el porcentaje de ciudadanos que pide para su procedencia.

4.10.- Tlaxcala.²³

- Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

Pueden iniciar proyectos de ley o decretos:

- I.- El Gobernador estatal,
- II.- Los diputados que conforma la legislatura,

²³ La información de la Constitución del Estado de Tlaxcala fue consultada de la página electrónica <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/congreso/paginas/leyes/cons-t2009.doc>, el día 7 de junio de 2009.

- III.- El Tribunal Superior de Justicia,
- IV.- Los Ayuntamientos,
- V.- Los ciudadanos del Estado, y
- VI.- Los titulares de los órganos autónomos.

➤ Atribuciones legislativas del Congreso local.

La representación de la legislatura local, además de poder presentar iniciativas de proyectos de ley o decreto ante el Congreso General, puede también expedir las leyes necesarias para la mejor administración y gobierno interior del Estado, así como aquéllas cuyos ámbitos de aplicación no sean de la competencia expresa de funcionarios federales, es decir, reservadas a la federación.

➤ Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, aclarando que para el caso de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos que le son enviados por el Congreso local (derecho de veto), cuenta con un plazo de ocho días para hacerlas a partir de que recibe el proyecto respectivo.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

Como diferencia principal, podemos citar que localmente se permite a los ayuntamientos, a los ciudadanos y a los titulares de los órganos autónomos, el poder presentar iniciativas de ley o decretos, como no sucede a nivel federal.

4.11.- Zacatecas.²⁴

➤ Facultades para iniciar leyes en la Entidad Federativa.

²⁴ La información de la Constitución del Estado de Zacatecas fue consultada de la página electrónica <http://www.congresozac.gob.mx/content/leyes/constitucion.htm>, el día 7 de junio de 2009.

El artículo 60 de la Constitución zacatecana legitima a que puedan presentar iniciativas de ley a:

- I.- Los diputados de la legislatura local,
- II.- Al Gobernador del Estado,
- III.- Al Tribunal Superior de Justicia estatal,
- IV.- A los Ayuntamientos,
- V.- A los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión, con lo que debemos entender que se refiere a los diputados federales y senadores correspondientes a Zacatecas,
- VI.- A los ciudadanos zacatecanos radicados en el Estado, y
- VI.- A la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en asuntos de su competencia.

Por lo que toca a las iniciativas que pueden presentar los ciudadanos zacatecanos, debemos referir que deben presentarla un mínimo de 500 ciudadanos debidamente inscritos en el padrón electoral de la localidad, contar con su respectiva credencial para votar y estar en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, de acuerdo como lo establece la Ley de Participación Ciudadana de Zacatecas.²⁵

- Atribuciones legislativas del Congreso local.

Este Congreso, puede presentar al igual que todas las legislaturas estatales, proyectos de ley o decreto ante el Congreso de la Unión, y legislar en todas las materias concernientes al Estado y no reservadas a la Federación.

- Participación del ejecutivo local en la formación de leyes.

²⁵ La información de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas fue consultada de la página electrónica <http://www.congresozac.gob.mx/content/leyes/leyparticipciudadana.htm>, el día 7 de junio de 2009.

Esta se limita a las funciones señaladas en el punto 2.2.3 del presente trabajo, Aclarando que para el caso de hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos (derecho de veto), cuenta con diez días hábiles para hacerlas contados a partir de que recibe el proyecto respectivo.

Sin embargo a diferencia del resto de las Entidades Federativas que hemos analizado, aquí se prevé la posibilidad de que en caso de hacer observaciones al proyecto respectivo y este sea devuelto al Congreso local, el Gobernador puede enviar un representante ante dicho cuerpo colegiado a efecto de que en la nueva discusión del proyecto exponga los motivos de las observaciones efectuadas.

➤ Diferencias con el procedimiento legislativo federal.

A diferencia del sistema legislativo federal, pueden presentar iniciativas de ley el poder judicial local, los ayuntamientos y los ciudadanos, que como ya lo hemos expuesto, se observan en la mayoría de las Entidades Federativas que fueron estudiadas.

Sin embargo, aquí la legitimación para el ejercicio de este derecho abarca también a los representantes del Estado ante el Congreso de la Unión, hecho que no resulta muy lógico en virtud de que la función de estos últimos y la de los diputados locales, no es la misma, por razón de competencia ya que se les esta permitiendo actuar en dos diferentes ordenes de gobierno a la vez.

Por otro lado, se da derecho a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en asuntos de su competencia, para presentar iniciativas, hecho este si de resaltarse pues al ser un órgano especializado en la protección de derechos humanos, tiene la presunción de saber cuáles son las necesidades y deficiencias en su actuar que pudieran subsanarse con alguna norma, cosa que no es posible a nivel federal con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

5. EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO

El proceso legislativo, como se ha comentado, es un mecanismo de construcción normativa y de decisión política y de transacción entre los distintos intereses. Dentro del contexto del derecho comparado no cambia dicha concepción, dicha transacción es canalizada a través del procedimiento legislativo en el Parlamento, adquiriendo la ley surgida del mismo, la categoría de norma de obligatorio cumplimiento para todos los ciudadanos.

Los tipos de negociación política más importantes dentro del procedimiento legislativo se dan entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, a excepción del régimen parlamentario instaurado en España, en virtud de que la designación del Ejecutivo deriva del órgano legislativo. Los dos elementos determinantes en el tipo de negociación que se dan al interior del Poder Legislativo son el número de Cámaras por las que está conformado y el número y color de los partidos políticos que lo componen.

La definición de las etapas o momentos que forman parte del procedimiento legislativo es un objeto de debate y de cierta discrepancia. Para unos, forman parte del procedimiento todos los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley y a determinar su eficacia; para otros, solo forman parte del procedimiento los actos que contribuyen a fijar el contenido de la ley en cuanto que estos se realizan dentro del Parlamento.

En el presente capítulo, se hace un análisis sobre la regulación que el proceso legislativo tiene en sus distintas etapas, considerando las diferencias y semejanzas entre cada uno de los sistemas de gobierno.

5.1 ESPAÑA

España está regida por un sistema parlamentario de gobierno, definida como la forma externa de una Constitución representativa, bajo la cual el parlamento posee una influencia directa sobre la composición personal del gobierno y no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la administración.²⁶

Cuyas características esenciales podemos considerar:

- Que el gobierno forma parte del parlamento de una manera jurídica lícita y políticamente
- La obligación de dimisión del gobierno, en el caso de un voto de desconfianza.
- El derecho del gobierno a la disolución del parlamento.
- Un partido gubernamental bajo estricto control del jefe de gobierno, disciplina a la fracción imprescindible.

La función legislativa en España recae en un bicameralismo denominado por la Constitución de 1978 *Cortes Generales*, concebidas como el órgano representativo del pueblo español, al que corresponde la supremacía jurídico-política del Estado, las cuales "están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado."²⁷

Las dos cámaras sesionan normalmente en forma separada, salvo cuando de acuerdo con la Constitución tienen que hacerlo conjuntamente en las Cortes Generales. El bicameralismo español tiene características que lo hacen diferente al de otros países, esto deriva de algunas reducciones que lo hacen

²⁶ Ernest Fraenkel, *Thea Stemm en, Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ediciones Guadarrama, 1967, p.45.

²⁷ Santoalla Fernando, *Derecho Parlamentaria Español*. Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 62.

ser un bicameralismo formal, con cierto predominio de la Cámara Baja la cual cuenta con mayores atribuciones. Ambas participan de la función legislativa, pero el Congreso puede rechazar las enmiendas introducidas por el Senado en los proyectos de ley; ambas pueden fiscalizar al Gobierno, pero solo la Cámara Baja interviene en algo tan decisivo como elegir y exigir responsabilidad política al Gobierno.

Esta cámara esta compuesta por 350 miembros, elegidos en forma directa en cincuenta provincias, para un periodo de cuatro años, bajo el sistema de representación proporcional, destacando Madrid y Barcelona que eligen 32 y 33 diputados, las otras 48 provincias tiene desde tres hasta quince diputados.

El Senado

El papel que el Senado deba tener en la vida de España fue motivo de acalorados debates con que se analizó la conveniencia de su permanencia en la estructura parlamentaria española.

El Senado está compuesto conforme a un sistema mixto, que parte de un criterio igualitario, ya que 208 miembros son electos directamente cada cuatro años por simple mayoría de votos, cuarenta y siete provincias eligen cuatro senadores cada una, once legisladores mas son electos en las dos provincias de las Islas Canarias, cinco los eligen las Islas Baleares y dos senadores son electos por los territorios de Ceuta y Melilla, en África del Norte. Al numero anterior se agregan aproximadamente 42, designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, para hacer un total de 250. Este sistema ha sido censurado por los tratadistas, ya que resta autoridad al Senado ante la Cámara Baja, que es electa conforme a un sistema que representa proporcionalmente a la población.

Hay autores que sostienen que se debería de haber invertido su sistema electoral, pasando del actual de sufragio directo a uno de mayoritario sufragio indirecto, esto es, a un Senado elegido a través de colectividades o instituciones intermedias. Semejante alejamiento del voto de los ciudadanos sería congruente con su menor peso político. Precisamente en esta última posibilidad lo que habría justificado su definición como Cámara de representación territorial.²⁸

La función parlamentaria en España es compleja, debido a que los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el grado de desarrollo de los pueblos.

De manera enunciativa y no limitativa estas funciones pueden ser representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras. De manera breve se da a conocer las más relevantes:

Función representativa.- también conocida como función de integración publica de intereses, esto es, expresan que las decisiones son tomadas mediante la confluencia del conjunto de los intereses involucrados en un proyecto, esta función, es la que le da sentido al parlamento, por ser este "El único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías".²⁹ Un elemento importante de la función representativa es la

²⁸ Ibis.,p.66

²⁹ Peces-Barba Martínez, Gregorio. *Reflexiones sobre el Parlamento. Estudios de Derecho Parlamentario. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1986, p. 213.*

sensibilidad a las mutaciones del clima político y la receptividad a las nuevas demandas.

Función deliberativa.- esta función implica el disponer de amplios conocimientos, dada la profesionalización que la actividad parlamentaria requiere. Por lo tanto, para el ejercicio responsable de ella se hace necesario contar con numerosos instrumentos de información, así como con el auxilio de doctos en diversas ciencias acerca de la naturaleza, de la sociedad, del pensar y del lenguaje que, conjuntamente con expertos en muchos campos, proporcionen una asesoría profesional y especializada que conduzca a los miembros del parlamento a la mejor toma de decisiones en cada uno de los asuntos en que tienen que intervenir.

La operatividad de esta función deliberativa conduce a los miembros del parlamento a organizarse en comisiones especializadas que se encarguen del estudio detallado de los variados temas en que tienen que intervenir.

El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés, el de la totalidad, donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general en resulta de la razón general del todo.¹⁷

Función financiera.- constituye una importante actividad del parlamento, por estar referida a los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país lo que otorga a este órgano considerable poder sobre el ejecutivo, al realizar una labor de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno. Otra actividad importante de esta función, es el examen y evaluación de los gastos que implica, para la nación, la aprobación de cualquier reforma o ley, pues debe tomarse en cuenta si existen o no los recursos necesarios para llevarla a su realización y en que medida habrá de

afectar la economía nacional y la de los contribuyentes.

Función legislativa.- es una de las más importantes entre las que realiza el parlamento por estar referida a la creación del derecho, cuya función jurídica consiste en crear normas de utilidad común para los ciudadanos, mediante textos breves, claros, precisos y coherentes.

Cabe resaltar que el procedimiento legislativo parlamentario en España, no recae sólo en el Parlamento, el Ejecutivo cuenta con atribuciones normativas por dos vías: a) la potestad reglamentaria del gobierno, y b) la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley (decretos-ley y decretos-legislativos). Lo anterior, debido sobre todo a que el procedimiento no resulta apropiado para la elaboración rápida de disposiciones, ni para el estudio de aquellas cuyo contenido es preponderantemente técnica, de este modo, el Ejecutivo al igual que los partidos de oposición o grupos de presión, pueden tener intervención indirecta en el proceso legislativo, por medio de sus bases de apoyo parlamentario.

5.2 ARGENTINA Y COLOMBIA

De acuerdo a lo visto anteriormente, pueden observarse distintas reglas generales que en todo proceso legislativo habrán de seguirse, independientemente del régimen de gobierno en particular del que se hable, siempre habrá ciertos aspectos distintivos en todo proceso legislativo, tal es el caso de que toda iniciativa por regla general deba de turnarse a la Comisión especializada en estudiar el asunto, así como de su posterior deliberación ante el Pleno del cuerpo legislativo. De igual forma sobresale el hecho de que el Pleno por regla general, siempre será el cuerpo Supremo, encargado de subsanar cualquier aspecto procedimental previo.

INICIATIVA.- El derecho de iniciativa es una prerrogativa de que gozan algunos actores políticos y organismos del Estado para presentar ante el Parlamento proyectos o proposiciones de ley³⁰ con las características de que deben ser obligatoriamente tomados en cuenta.

En los países presidencialistas el mayor peso de la Administración del Estado recae en manos del Ejecutivo, existiendo la tendencia de dotar al Presidente de una serie de prerrogativas constitucionales que le dan el derecho de iniciativa exclusiva en determinada materia, lo que permite de alguna forma, crear un sistema de pesos y contrapesos ante el Congreso.

En casi todos los países de Latinoamérica el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo comparten el derecho de iniciativa con una variedad de instituciones y de órganos nacionales, los cuales, por lo general, sólo pueden elaborar proyectos exclusivamente con materias en el ámbito de su actuación.

ETAPA CONSTITUTIVA.- Esta etapa del proceso legislativo, también conocida como "de discusión y votación", transcurre específicamente en el interior del Parlamento, misma que engloba la discusión, posible modificación y sanción legislativa de los proyectos de ley. En esta etapa, son fundamentales dos órganos parlamentarios estructurales: las comisiones y el pleno, donde se plasma el proceso de negociación legislativa interna.

Este momento del proceso legislativo está integrado por una serie de sub-etapas que van desde la presentación del proyecto de la ley, hasta su sanción final por el Poder Legislativo. Dentro de esta etapa, los proyectos son turnados a las comisiones, en donde se lleva a cabo el debate en forma detallada de la iniciativa, y se reciben los comentarios de los legisladores y especialistas; la función de las comisiones en el análisis de los proyectos y la emisión de un

³⁰ Las propuestas que se presentan ante los Congresos para su discusión y posterior aprobación como leyes nacionales, pueden recibir un nombre diferente de acuerdo al país, en este caso, nos referimos a los mismos como proyectos de ley.

informe o dictamen sobre el mismo, es habitualmente, el que se discute en el pleno, para que decida su sanción, archivo o su vuelta a comisiones.

ETAPA DE EFICACIA.- En esta etapa todo proyecto de ley sancionado por el Congreso, pasa al Ejecutivo para su consideración, si este lo aprueba, el proyecto se convierte en ley, finalizando así el trámite. Sin embargo, existe la posibilidad de que el presidente lo vete³¹, ya sea total o parcialmente. En este punto, es donde se hace patente la forma mas clara de pesos y contra pesos entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

El poder del veto presidencial es mayor cuando se requiere mayoría calificada, que generalmente es de dos tercios, como en el caso de México y Argentina, en el caso de Colombia existe una reglamentación específica para los casos en los que el Presidente veta un proyecto de ley arguyendo inconstitucionalidad de toda la ley o de una parte de ella. En estos casos, se delega al órgano que hace las veces de Tribunal Constitucional, para que determine si la ley en cuestión está reñida o no con la Constitución, en el caso de que la resolución sea favorable, la ley se promulga sin que el Presidente de su aprobación.

³¹ El veto ha sido considerado como la limitación más importante al poder del Congreso, ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso. Manuel Alcantara Saenz y otros, *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Congreso. Manuel Alcantara Saenz y otros, *Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, 2009, p. 87.

5.3 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DEL PROCESO LEGISLATIVO

DERECHO DE INICIATIVA Y PREEMINENCIA DEL LUGAR DE SU PRESENTACIÓN:

Derecho de iniciativa	Presentación o cámara de origen
MEXICO	
<ul style="list-style-type: none"> - Presidente de la Republica. - Diputados y Senadores al Congreso la Unión. - Legislaturas de los Estados. - Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Iniciativas de ley o decreto en 	Se pueden presentar en cualquiera de las Cámaras. Salvo las excepciones que la propia Constitución establece.
ARGENTINA	
<ul style="list-style-type: none"> - Miembros del congreso. - Poder ejecutivo. - Iniciativa popular. 	Se pueden presentar en cualquiera de las Cámaras. Salvo las excepciones que la propia Constitución señala.
ESPAÑA	
<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno. - Cortes: Congreso de los Diputados y Senado. - Comunidades Autónomas. - Iniciativa popular. 	Por regla general se presenta primero ante Congreso de los Diputados.
COLOMBIA	
<ul style="list-style-type: none"> - Cámara de Senadores, - El Gobierno Nacional-Ministros. - La Corte Constitucional. - El Consejo Superior de la Judicatura. - La Corte Suprema de Justicia. - El Consejo de Estado. - El Consejo Nacional Electoral. - El Procurador General de la Nación. - El Contralor General de la República. - El Fiscal General de la Nación. - Iniciativa Popular. 	Se puede presentar en cualquiera de las Cámaras.

DISCUSION:

PAIS	DISCUSION
MÉXICO	Se señala que todo proyecto de la ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la reforma, intervalos y modo de proceder en las discusiones. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten.
ARGENTINA	No establece reglas a nivel constitucional.
ESPAÑA	No establece reglas a nivel constitucional
COLOMBIA	El proyecto de ley se discute sucesivamente en ambas Cámaras

APROBACIÓN

LA MAYORÍA QUE SE REQUIERE PARA APROBAR UN PROYECTO DE LEY ES:

PAIS	Tipo de mayoría para aprobar un proyecto de ley o iniciativa
MÉXICO	Expresamente se señala que deberá observarse el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las votaciones. Reestablece que las votaciones de ley o decreto serán nominales y los proyectos se aprobaran por mayoría simple de los miembros presentes en la Cámara.
ESPAÑA	Para el caso de las leyes orgánicas se especifica que se exigirá mayoría absoluta del Congreso. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica en el Congreso de los Diputados, pasara al Senado, en este plazo de dos meses a partir de su recepción puede mediante mensaje motivado, oponer su veto o inducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido a sanción del Rey sin la ratificación de la mayoría absoluta del Congreso en caso de veto al texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurrido 2 meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.
COLOMBIA	Para la aprobación de un proyecto de ley, se requiere la mayoría simple de votos de los legisladores presentes en el Cámara.
ARGENTINA	En materia de régimen electoral y partidos políticos se requiere mayoría absoluta total de los miembros de la Cámara. Cada Cámara después de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en las comisiones la aprobación del proyecto en particular, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros . Pero con igual número de votos puede dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario.

SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y/O PUBLICACIÓN.

PAIS	PLAZO O TERMINO PARA SANCIONAR
MÉXICO	Se reputara aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones, a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles , a no ser que corriendo este término, el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones.
ARGENTINA	El Ejecutivo de la Nación cuenta con 10 días útiles , para aprobar o devolver el proyecto. Si lo aprueba lo promulga como Ley. Un proyecto podrá ser desechado parcialmente y las partes no observadas pueden promulgarse si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.
ESPAÑA	El rey sancionara en un plazo de 15 días . Las promulga y ordena su inmediata publicación.
COLOMBIA	Una vez aprobado el proyecto pasa a la Presidencia de la República para su sanción, ya sea ratificando u oponiendo su objeción presidencial. Si se ratifica lo sanciona y promulga para que la Nación cumpla la nueva Ley.

DERECHO DE VETO

PAIS	DERECHO DE VETO
MÉXICO	EL Ejecutivo cuenta con 10 días útiles para devolver a la Cámara de su origen el proyecto de ley o decreto con sus observaciones, desechándolo en todo o en parte. Deberá ser discutido de nuevo por la cámara de origen, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos , pasara otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta es sancionado por la misma mayoría , el proyecto será ley o decreto y pasara al Ejecutivo para su promulgación .
ARGENTINA	El Ejecutivo de la Nación cuenta con 10 días útiles para devolver el proyecto. Un proyecto podrá ser desechado parcialmente. Desechado en el todo o en parte vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen, si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos pasa a la Cámara revisora. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual de mayoría, el proyecto pasa al ejecutivo para su promulgación, Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de este año. La votación en este caso será nominal. Los nombres de las sufragantes y los fundamentos de sus votos así como las objeciones del Ejecutivo deberán publicarse en prensa.
ESPAÑA	En este caso a nivel constitucional, se regula el veto que emite el Senado respecto de los proyectos de ley que le envía el Congreso de los Diputados para su aprobación. El Senado contara con dos meses , a partir del día de recepción del texto, para oponer su veto , que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta . El Congreso de los Diputados también deberán ratificarlo por la mayoría absoluta , o por mayoría simple , una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo.
COLOMBIA	En este caso, el Ejecutivo cuenta con 6 días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de 20 artículos; de 10 días si el proyecto contiene de 21 a 50 artículos; y de hasta 20 días cuando son más de 50 artículos. Si hay objeción por inconstitucionalidad pasa a la Corte Constitucional para que decida al respecto. Al igual que en España, se requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros .

TIPOS DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE EXPIDEN LOS PARLAMENTOS

PAIS	TIPOS DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE SE EXPIDEN
MÉXICO	Decretos. Leyes.
ARGENTINA	Leyes. Decretos de necesidades y urgencia.
ESPAÑA	Refundición de textos ³² Decretos legislativos. Decretos – leyes (resoluciones de extraordinaria y urgente necesidad).
COLOMBIA	Leyes.

CASOS DE URGENTE Y OBVIA RESOLUCIÓN

PAIS	Casos de urgente y obvia resolución
MÉXICO	A nivel Constitucionalidad no están contempladas estas causas. ³³
ARGENTINA	Aun y cuando se menciona la existencia de un procedimiento para la emisión de necesidades y urgencia, las reglas para el desahogo del mismo no se señala constitucional.
ESPAÑA	Las normas que se dictan bajo este supuesto se denominan Decretos-leyes y no afectan el ordenamiento de las instituciones básicas en el Estado, a los derechos, del: libertades de los ciudadanos, al régimen de las comunicaciones Autónomas ni al Derecho electoral general. Deberán ser sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad al Congreso Diputados, convocado si no está reunido, en el plazo de 30 días siguientes a la promulgación. El Congreso se pronunciara expresamente dentro de dicho plazo sobre convalidación o derogación de acuerdo con él.
COLOMBIA	No se encuentra contemplado dentro del texto normativo.

³² La refundición de textos tiene por objeto hacer frente a las situaciones de fragmentación y dispersión en la regulación de algunas materias, mediante la agrupación en un solo texto de disposiciones que se encuentren en vigor., pero que están ubicadas en diferentes leyes, dando como resultado un cuerpo normativo único que facilita el manejo de la legislación. Peroran Gavin, Juan. *Refundición y Técnica Legislativa*. Revista del Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, No. 180, septiembre de 2000.

³³ El Reglamento para el Gobierno Interior contempla disposiciones complementarias al respecto, a saber: "En los casos de urgencia y obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los legisladores de la Cámara que estén presentes, podrá ésta a pedimento de alguno de los miembros, dar curso a las proposiciones o proyectos y ponerlos a discusión inmediatamente después de su lectura".

CASOS QUE SE PRESENTAN EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE CADA UNO DE LOS PAÍSES COMPARADOS, DE ACUERDO A SUS NORMAS CONSTITUCIONALES:

MÉXICO.

SUPUESTOS	CASOS	
	Primer caso	La Cámara de origen aprueba. La Cámara revisora rechaza totalmente el proyecto y lo devuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de que sea discutido nuevamente. La Cámara de origen apruebe nuevamente . La Cámara revisora aprueba . Pasa al Ejecutivo para su publicación .
Proyectos desechados	Segundo caso	La Cámara de origen aprueba. La Cámara revisora rechaza totalmente el proyecto y lo devuelve a la Cámara de origen con las observaciones respectivas a fin de que sea discutido nuevamente. La Cámara de origen apruebe nuevamente . La Cámara revisora desecha totalmente . El proyecto no puede volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones .
	Tercer caso	La Cámara de origen desecha el proyecto presentado. No puede volver a presentarse en las sesiones del año.
Ambas Cámaras de acuerdo	Primer caso	Cámara de origen aprueba . Cámara revisora aprueba . Pasa al Ejecutivo para su publicación .
Desacuerdo entre ambas Cámaras	Primer caso	Cámara de origen aprueba . Cámara revisora desecha en parte, reforma o adiciona . Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas a adiciones. La Cámara de origen las aprueba. Cámara revisora también aprueba. Pasa al Ejecutivo para su publicación.
	Segundo caso	Cámara de origen aprueba . Cámara revisora desecha en parte, reforma o adiciona . Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas a adiciones. La Cámara de origen rechaza la supresión, reformas o adiciones, La Cámara revisora insiste en supresiones, reformas o adiciones, El proyecto no puede volver a presentarse si no hasta el siguiente periodo de sesiones .
	Tercer caso	Cámara de origen aprueba . Cámara revisora desecha en parte, reforma o adiciona . Vuelve a la Cámara de origen para la discusión de lo desechado o de las reformas a adiciones. La Cámara de origen rechaza la supresión, reformas o adiciones, La Cámara revisora rechaza la supresión, reformas o adiciones, es decir, acepta el proyecto que inicialmente aprobó la Cámara de origen. Pasa al Ejecutivo para su publicación.
Caso de Veto	Ambas Cámaras (origen y revisora) aprueban. Pasa al Ejecutivo para su publicación, Poder Ejecutivo desecha en todo o en parte . Vuelve a la Cámara de origen con sus observaciones. La Cámara de origen insiste en su proyecto por las 2/3 partes de votos . Pasa a la Cámara revisora quien insiste por la misma mayoría . Pasa al Ejecutivo quien debe ordenar su publicación .	

ARGENTINA.

SUPUESTOS	CASOS	
Proyectos desechados	Primer caso	Si el proyecto es desechado totalmente por la Cámara de Origen de la revisora, el proyecto NO puede repetirse en las sesiones del mismo año.
	Segundo caso	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de Origen y la revisora adiciona o enmienda, el proyecto no puede ser desechado totalmente por la Cámara iniciadora. Debe consignarse el resultado de la votación: por mayoría absoluta de 2/3 de los presentes.
Ambas Cámaras de Acuerdo	Caso único	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen y la Cámara revisora, el texto de la Ley es el de la Cámara de origen. Se comunica al poder Ejecutivo.
Desacuerdo entre ambas Cámaras	Primer caso	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen y la Cámara revisora adiciona o corrige (con votos de las 2/3 partes de los presentes), y la iniciadora aprueba (acepta las adiciones o correcciones por mayoría absoluta de los presentes), la Ley tendrá el texto con la adiciones o correcciones de la Cámara revisora. Se le envía al Ejecutivo.
	Segundo caso	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen, y la Cámara revisora adiciona o corrige (con votos de las 2/3 partes de los presentes), la iniciadora puede insistir en su Sanción originaria (con votos de las 2/3 partes de los presentes), La Ley tendrá el texto de la Cámara de origen. Pasa al Ejecutivo.
	Tercer caso	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen, y la Cámara revisora adiciona o corrige (por la mayoría absoluta de los presentes) y la iniciadora acepta las adiciones o correcciones por mayoría absoluta de los presentes, la Ley tendrá el texto con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora. Se le envía al Poder Ejecutivo.
	Cuarto caso	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen, y la Cámara revisora adiciona o corrige (con votos de las 2/3 partes de los presentes), y la iniciadora no cuenta con los 2/3 de los votos de los presentes para insistir con su sanción originaria; la Ley tendrá el texto de la Cámara revisora. Se le comunica al Poder Ejecutivo.
	Quinto caso	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen, y la Cámara revisora adiciona o corrige (por la mayoría absoluta de los presentes) la iniciadora puede insistir en su sanción originaria con el voto de la mayoría absoluta de los presentes. La Ley tendrá el texto de la Cámara de origen. se le comunica al poder Ejecutivo.

ESPAÑA.

SUPUESTOS	CASOS	
Desacuerdos entre ambas Cámaras	Primer caso	<p>Aprobado un proyecto en la Cámara de origen (Congreso de los Diputados) se enviara al Senado (Cámara revisora), para que en un plazo de dos meses a partir del día de su recepción este oponga su veto.</p> <ul style="list-style-type: none"> -El veto deberá ser aprobado por la mayoría absoluta. -La Cámara de origen podrá ratificar por mayoría absoluta el texto inicial. -En caso de su ratificación se someterá al Rey para su sanción.
	Segundo caso	<p>Aprobado un proyecto en la Cámara de origen (Congreso de os Diputados) se enviara al Senado (Cámara revisora), para que en un plazo de dos meses a partir del día de su recepción este oponga su veto.</p> <ul style="list-style-type: none"> -El veto deberá ser aprobado por la mayoría absoluta. -La Cámara de origen podrá ratificar el veto por mayoría simple una vez transcurrido dos meses desde la interposición del mismo. - En caso de su ratificación se someterá al Rey para su sanción.
	Tercer caso	<p>Aprobado un proyecto en la Cámara de origen se enviara al Senado para que en el plazo de dos meses a partir del día de su recepción este le introduzca enmiendas.</p> <p>La Cámara de origen deberá pronunciarse sobre las enmiendas aceptándolas o no por mayoría simple.</p> <p>En caso de aceptarlas se someterá al Rey para su sanción.</p>

COLOMBIA

SUPUESTOS	CASOS	
Proyectos desechados	Primer caso	Si el proyecto es desechado totalmente por alguna de las Cámaras, pasa al archivo, el proyecto NO puede repetirse en las sesiones del mismo año.
Ambas Cámaras de Acuerdo	Caso único	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen y la Cámara revisora, el texto de la Ley es el de la Cámara de origen. Se comunica al poder Ejecutivo.
Desacuerdo entre ambas Cámaras	Primer caso	Si el proyecto es aprobado por la Cámara de origen y la revisora adiciona o enmienda , se crea una Comisión bicameral o Comisión Accidental Conciliadora. Si se ratifica por ambas Cámaras, el texto surgido de la Comisión pasa al Ejecutivo.
	Segundo caso	Si alguna de las Cámaras no lo acepta se contempla la posibilidad de que pase al Poder Ejecutivo el texto que no sufrió modificaciones.

CAPITULO SEGUNDO
LAS RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO CON OTROS ORGANOS
CONSTITUCIONALES DEL ESTADO

1. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El artículo 50 de la Constitución, establece que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

En la Constitución de 1917, los Diputados eran electos cada dos años, a partir de 1933 se aumentó el periodo a tres años y en la última reforma de 1977 se previó la elección de suplentes.

Inicialmente, el parámetro que determinaba el número de Diputados fue la población, eligiéndose un Diputado por cada 60 mil habitantes (1917) y fue aumentando a 100 mil (1928) a 150 mil (1942) a 170 mil (1951) a 200 mil (1960) a 250 mil (1972), esta última cifra se reitera en 1974 "teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado".

En 1977 la Cámara de Diputados se integraba por 300 Diputados electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 por el de representación proporcional. En 1986 se aumenta a 200 los Diputados electos según el principio de representación proporcional.

La Cámara de Senadores originalmente se conformaba de dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, durando en su encargo 4 años y revocándose por mitad cada 2 años. En 1933 se aumenta el periodo a 6 años en su totalidad. En 1986 se estableció la renovación por mitad cada 3 años.

En 1993 se aumentó el número de Senadores a 4 por cada Estado y 4 en el Distrito Federal, de los cuales 3 eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, la renovación se estableció nuevamente a cada 6 años

Por último en 1996 se señaló la integración de la Cámara por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, 2 son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa, uno asignado a la primera minoría y los 32 restantes electos según el principio de representación proporcional.

Los requisitos para ser Diputado o Senador, siguen siendo sustancialmente los mismos, excepto la edad, que de 25 bajo a 21 y de 35 a 25, respectivamente.

En relación a los derechos y obligaciones de los Legisladores, consignados en los artículos 61 a 64 no han tenido variación. El periodo de sesiones que en la Constitución original era solo uno, actualmente se aumentó a dos.

	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Requisitos:	<p>Art.55</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento II. Tener 21 años cumplidos. III. Ser originario del Estado o vecino de él. IV. No estar en servicio activo en el ejército, ni tener mando de policía. V. No ser secretario ni subsecretario ni ministro. <p>Los Gobernadores no podrán ser electos.</p> <p>Los secretarios de Gobierno, magistrados jueces no podrán ser electos</p> <ol style="list-style-type: none"> VI. No ser ministro de algún culto religioso. VII. No podrán ser reelectos. 	<p>Art.58</p> <p>Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.</p>
Requisitos:	<p>Art. 59 No podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los suplentes si lo pueden con el carácter de propietario, si no estuvieren en ejercicio. Los propietarios no lo podrán ser con el carácter de suplentes.</p> <p>Art. 60 El I.F.E. declarará la validez de las elecciones y otorgará las constancias</p>	
Derechos y Obligaciones:	<p>Art. 61 Son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto al Fuero Constitucional y por la inviolabilidad del recinto.</p> <p>Art.62 Durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados, sin licencia previa de la Cámara.</p> <p>Art.63 Deberán concurrir a las sesiones, si no lo hacen por treinta días al inicio de la Legislatura, se entiende que no aceptan el cargo.</p> <p>Si faltaren diez días consecutivos, se entenderá que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato. En ambos casos se llamará al suplente. Incurrirán en responsabilidad si habiendo sido electos no se presentan a desempeñar el cargo.</p> <p>Art.64 Si no se concurre a una sesión, sin causa justificada no se tendrá derecho a la dieta de ese día.</p>	
Periodo de Sesiones:	<p>Art.65 El Congreso se reunirá a partir del primero de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo.</p> <p>Art. 66 El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo (art. 83), en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del treinta de abril. Si no hay acuerdo de las Cámaras resolverá el Presidente de la República.</p> <p>Art.67 El Congreso o una sola de las Cámaras se reunirán en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente, solo se ocuparán de los asuntos que exprese la convocatoria.</p>	

2. ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LAS CÁMARAS

Facultad legislativa del Congreso de la Unión.

"Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el art. 73, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase."³⁴

El artículo 70 Constitucional reitera lo anterior al señalar que "toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma:" El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Al respecto, el Maestro Felipe Tena Ramírez, menciona que "Desde el punto de vista de la manera cómo actúan las Cámaras federales, sus facultades pueden clasificarse en cuatro grupos:

a) Facultades del Congreso de la Unión.- Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras.

b) Facultades exclusivas de cada una de las dos Cámaras.- Son las que se ejercitan separada, pero no sucesivamente, por cada una de ellas; el ejercicio de la facultad se agota en la Cámara a la que corresponde dicha facultad y el asunto no debe pasar al conocimiento de la otra Cámara.

³⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional mexicano. Trigésima Séptima edición. Ed. Porrúa. México 2005. pags. 295-296.

c)Facultades del Congreso, como asamblea única.- Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea.

d)Facultades comunes de las dos Cámaras.- Son las que, que sin ser exclusivas de cada Cámara, se ejercitan separada y sucesivamente por ambas Cámaras.

2.1 ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES

De conformidad con lo anterior, el artículo 76 Constitucional enumera las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores, entre las que se destacan las siguientes:

- a) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso, así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Presidente de la República suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;
- b) Ratificar los nombramientos que el Presidente haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;
- c) Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un

gobernador provisional, quien convocara a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas.

Con relación a esta atribución, es necesario tomar en consideración que durante la gestión del Partido Revolucionario Institucional como partido único, la figura de la desaparición de poderes en los estados era utilizada para remover a gobernadores que por alguna razón no eran del agrado del Presidente en turno. Sin embargo, desde el momento que el referido partido perdió la mayoría en el congreso, el Senado no ha ejercido esta facultad, a pesar de que una parte de la sociedad solicitó que se tomaran medidas de esta naturaleza en los estados de Oaxaca (2005) y Puebla (2006). La última ocasión que se hizo uso de esta facultad fue el 29 de abril de 1975 en el estado de Hidalgo, donde como resultado de la desaparición de poderes, se dispuso al gobernador Otoniel Miranda, quien su vez había sustituido a Manuel Sánchez Vite el primer día de ese mismo mes y año.³⁵

d) Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictara su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.

e) Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos

³⁵ Cfr. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. La intervención federal en la desaparición de poderes. Universidad Nacional Autónoma de México. Segunda Edición. México 1987. Pag. 233.

del artículo 110 de esta Constitución.

f) Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

g) Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

2.2 ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Entre las atribuciones exclusivas que el artículo 74 de nuestra Carta Magna atribuye a la Cámara de Diputados se encuentran las siguientes:

a) Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

b) Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

c) Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

Sobre este punto, es importante anotar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, al resolver una controversia constitucional interpuesta por el entonces Presidente Vicente Fox Quesada, que el Titular del Ejecutivo tiene

facultades para realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación.

d) Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.

3. ORGANOS PARLAMENTARIOS A FINES DE LAS CÁMARAS

Pleno

Las actividades que dan principio a una Legislatura se inician con la instalación de la Cámara de Diputados a través de una sesión constitutiva, en la que participa el Pleno que está integrado por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 Diputados electos por el principio de representación proporcional (ART. 52 Constitucional). Para la conducción de la Sesión Constitutiva se integra una Mesa de Decanos conformada por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, designados en función a su mayor antigüedad como legisladores federales, además de haber pertenecido a un mayor número de legislaturas y el tener mayor edad, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En esta sesión, tanto el presidente de la Mesa de Decanos como los integrantes de la Cámara rendirán su protesta y se procederá a la elección de la Mesa Directiva. (ART. 15, L.O.C.G.)

Mesa Directiva

La Mesa Directiva es electa por el Pleno y está integrada por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, pudiendo optar éste último por no ejercer dicho derecho, quienes durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. El presidente de la Mesa Directiva declarará constituida la Cámara de Diputados, citará para la sesión del Congreso General correspondiente a la apertura del primer periodo ordinario de sesiones. Los Grupos Parlamentarios formularán la lista para la elección de los integrantes de la misma (ART. 17, L.O.C.G.). La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno (ART.20, L.O.C.G.). El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad, garantiza el fuero constitucional de los Diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo. (ART. 22, L.O.C.G.)

Grupos Parlamentarios

Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 Constitucional, un Grupo Parlamentario es el conjunto de Diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas. Cada grupo se integra por lo menos con cinco Diputados y solo podrá haber uno por cada partido político nacional. (ART. 26, L.O.C.G.)

Cada Grupo Parlamentario designa un coordinador, que expresa la voluntad del grupo, promueve los entendimientos necesarios para la integración de la Mesa Directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. (ART. 27, L.O.C.G.)

Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política está formada por todos y cada uno de los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario y la preside. por la duración de la Legislatura, el coordinador del Grupo Parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en la Cámara-, de no ser así, por duración anual en orden decreciente. (ART. 31, L.O.C.G.)

La Junta tiene, entre otras atribuciones la de impulsar la conformación de acuerdos relacionados con las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno; presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara; proponer al Pleno la integración de las comisiones-, designación de delegaciones para las reuniones interparlamentarias; aprobar el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara y asignar los recursos humanos materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios. (ART. 34, L.O.C.G.)

Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General. Asimismo, adopta sus resoluciones por consenso y de no alcanzarse por mayoría absoluta, se hará mediante el sistema de voto ponderado de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios. El presidente de la Conferencia solo votará en caso de empate. (ART. 37, L.O.C.G.)

Le corresponde a la Conferencia establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones, y llevar al Pleno para su aprobación los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara. (ART. 38, L.O.C.G.)

Las Comisiones

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Cuenta con 44 Comisiones Ordinarias, que se mantienen de Legislatura a Legislatura, de las cuales 40 tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las restantes cuatro son: la de Régimen, Reglamentos y Practicas Parlamentarias, la del Distrito Federal, la de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y la Jurisdiccional (ART. 39 y 40, L.O.C.G.).

También puede haber Comisiones de Investigación que se constituyen con carácter transitorio, así como especiales cuando el Pleno estime necesario que se hagan cargo de un asunto específico. (ART. 41 Y 42, L.O.C.G.)

Las Comisiones Ordinarias tendrán hasta treinta miembros y ningún Diputado pertenecerá a más de tres de ellas. La Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara para la integración de las comisiones y postulará a los Diputados que deberán presidirlas y los que funjan como secretarios. (ART. 43, L.O.C.G.)

Los Comités

Son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara y se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las Comisiones. Tendrán la duración que señala el acuerdo de su creación. (ART.46, L.O.C.G.)

Comité de Información, Gestoría y quejas

Creado para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos.

Comité de Administración

Es creado para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas. El Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquella.

Comité de Decanos

Constituido por los diputados que integran la Mesa de Decanos, atenderá las solicitudes de consulta y opinión en materia política y legislativa que requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos.

Grupos de Amistad

Son grupos creados para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México

sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron.

4. LAS RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO CON OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO.

4.1 Relaciones con el Poder Ejecutivo.

Los tres poderes se encuentran en constante y estrecha relación en cada acto que realizan, y así por ejemplo en el caso del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, tenemos que " el congreso aprueba una ley, pero quien la promulga y ejecuta es el Presidente de la República; si bien es dado al órgano legislativo juzgar y destituir a un servidor público, lo cierto es que quien cumplimenta la sentencia es el mismo Presidente. Los nombramientos que hace el ejecutivo de embajadores, empleados superiores de hacienda, ascensos en las fuerzas armadas, están sujetos a la ratificación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente." ³⁶ Y como estos ejemplos se pueden citar varios más que se prevén en nuestros ordenamientos legales.

4.2 Relaciones con el Poder Judicial.

En el caso del Poder Judicial, sin duda el caso más característicos de su relación con el Poder Legislativo se da cuando el Senado designa a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, o cuando otorga o niega su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.

³⁶ ARTEAGA NAVA, Elisur. Op. Cit. pág. 37

4.3 Relaciones con los órganos constitucionales autónomos.

A éste respecto, por ejemplo "el nombramiento del Gobernador del Banco de México lo hace el Presidente de la República con aprobación del Senado, o en el caso en que los organismos constitucionales autónomos en materia de su presupuesto. No dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, si no que negocian directamente su aprobación con la Cámara de Diputados."³⁷

Lo mismo sucede con otros organismos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el IFAI, y el Tribunal Federal Agrario, en donde para su integración y funcionamiento interviene el Poder Legislativo en el ámbito de su competencia

5. EL PODER LEGISLATIVO ANTE LA NUEVA FORMA DE NEGOCIACIÓN.

Después de más de 70 años de la existencia de un solo partido hegemónico en el poder, México ha incursionado en una nueva etapa en la toma de decisiones, que pueden ser benéficas o desastrosas para el país, hoy en día ante la pluralidad de ideas en el Congreso Mexicano se hace más necesaria y evidente contar con nuevas técnicas de negociación. Quedaron atrás esos tiempos en donde la toma de decisiones por parte del Congreso Federal, Gobernadores de Estados e incluso del Poder Judicial pasaban por el visto bueno de! Presidente de la República.

Es por ello, que ante la nueva conformación del Congreso Mexicano la búsqueda de consensos y de arribar a acuerdos se ha tornado más compleja, puesto que al existir un gobierno que no cuenta con la mayoría en el Congreso y que también los demás partidos de oposición por sí solos no forman mayoría implica que ninguno de atlas puede tomar el control o monopolio de las decisiones que en ese órgano colegiado se toman.

³⁷ Cfr. Ídem pág. 32-33

En ocasiones pareciera que los legisladores olvidan que al existir seis fuerzas políticamente representadas en el Congreso lo que se tiene que realizar son arduos trabajos para la obtención de acuerdos, para dar origen al lobbying como la nueva actividad de negociación que el Congreso mexicano debe reconocer y aceptar.

Este ejercicio de negociación va encaminado básicamente a la posibilidad de influir en la toma de decisiones de los cuerpos colegiados, inclusive, es talla fuerza y alcance de dicho mecanismo que ha llegado a permear no solamente en el sector público, sino que también es una práctica común en las empresas privadas. Para poder entender este nuevo término es necesario darle una connotación sencilla, de tal suerte que por lobbying podemos entender que "se trata de un vocablo de origen anglosajón, que se define en castellano como: ejercer presiones; tratar de convencer; intentar neutralizar, modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública".³⁸

La actividad encubierta de cabildeo o, como algunos lo llaman, "maña para ganarse voluntades" en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, no tiene reconocimiento público. No obstante, el gobierno federal, grupos empresariales y sindicatos organizan reuniones de trabajo con legisladores para influir en la redacción o modificación de leyes constitucionales o reglamentarias. La brecha para la negociación directa entre los poderosos intereses económicos y el Congreso de la Unión se abrió con la derrota electoral del PRI en 1997, al manifestarse el punto de quiebre del sistema presidencialista que hasta entonces fungió como el gran factor en la toma de decisiones de los órganos legislativos dominados por la mayoría priísta.

³⁸ LERDO DE TEJADA, Sebastián, *El Lobbying en México*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 2004, p. 15.

Sin duda alguna, este nuevo término está íntimamente vinculado con la negociación política, pero esta negociación tampoco podría entenderse sin la existencia y participación activa de los medios de comunicación. Al ser un factor real de poder, los medios de comunicación se han convertido en un elemento de influencia para los diversos actores políticos en la toma de decisiones públicas.

Quiénes han estudiado esta nueva forma de negociación y de analizar sus antecedentes, han coincidido en señalar que el famoso Lobbying existe solamente en aquellas sociedades democráticas, al irse perfeccionando hacia el interior del estado su forma democrática de gobierno concomitantemente va surgiendo el Lobbying hasta convertirse en un elemento necesario; con esta figura surgen nuevos actores y la toma de decisiones se toma mucho más cerrada y esto origina que surge un nuevo *término* llamado poliarquía, que es aquella sociedad en donde ante la pluralidad de actores todos tienen un margen de influencia en la toma de decisiones.

En el caso mexicano, hace un par de años, (en lo que podríamos denominar antes y después del PRI), el Lobbying tenía una práctica unilateral, es decir, bastaba con tener la aprobación del Presidente de la República o bien del Secretario de Estado que correspondiera a los intereses que se pretendían impulsar para que las cosas caminaran sin obstáculo alguno.

Realmente eran contados los asuntos en donde había oposición o discrepancia de opiniones, pero aún con ello el Presidente tenía que conciliar intereses, de alguna manera practicaba el Lobbying, esta negociación era sencilla, puesto que bastaba meramente con negociar con aquellos sectores más representativos del país y convencerlos de los beneficios que pudiera conllevar la toma de una decisión.

Normalmente la forma de actuar y de incluir los intereses de los grupos poderosos en nuestro país, intereses normalmente de tipo económico, era

sencillo, bastaba acercarse al Presidente o al Secretario de Estado del ramo correspondiente, externaban sus propuestas, estas se matizaban con alguna propuesta de iniciativa de ley o de reforma por parte del Ejecutivo Federal, se presentaba al Congreso, se votaba, y se convertían en leyes o decretos definitivos.

Esta práctica de negociar o de poder influir en la toma de decisiones públicas, también era practicada por los partidos políticos, básicamente por los miembros del partido en el poder, pero a diferencia de las negociaciones del Ejecutivo, estas eran un poco más cerradas, más discretas, como coloquialmente suele decirse "por debajo del agua".

Así pues, llega el año de 1997 en donde deja de existir una mayoría en el Congreso, empieza a tomar fuerza la izquierda y la derecha en la política mexicana, con esto era inminente que el ejecutivo trazará nuevas formas de mediar y de negociar con el Congreso de la Unión, empezaba a convertirse el Legislativo en un verdadero contrapeso del sistema político mexicano, surgiendo con ello las famosas oficinas de enlace. "Aparecieron entonces las oficinas de enlace con el Poder Legislativo, en la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se nombró a algunos ex legisladores como sus nuevos enlaces".³⁹

Como ominosos recuerdos de la imposición presidencial quedaron los cambios constitucionales y reglamentarios promovidos por Carlos Salinas de Gortari modificación al artículo 27 de la Carta Magna y la venta de las instituciones

³⁹ idem, p. 98.

bancarias), los impulsados por Ernesto Zedillo (incremento a la tasa del IVA al nivel actual de 15 por ciento, el desmantelamiento de Conasupo y el Fobaproa).

En esos casos, la mayoría legislativa del PRI escuchó los designios del mandatario en turno, y sin atender ni consultar a los sectores afectados por esas medidas, las aprobaron

El panorama cambió a la par de la derrota priísta de hace ocho años, porque el gran interlocutor del Congreso federal dejó de ser el huésped de Los Pinos. El equilibrio en las bancadas del PRI y de la oposición (PAN y PRD) en la Cámara de Diputados y el Senado de la República abrió la puerta a un importante número de funcionarios de “enlace”, provenientes de las dependencias del Ejecutivo federal para facilitar el contacto y la negociación entre sus jefes, los secretarios y subsecretarios, y los legisladores, porque el Presidente de la República había perdido el control en ambas cámaras. Aquella primera experiencia se acercó más a las relaciones públicas que a la negociación.

El escenario se tornó más difícil para el Ejecutivo tres años después, en la LVIII Legislatura. Ningún partido alcanzó la mayoría para impulsar cambios por sí solos. Esa nueva correlación de fuerzas rompió el tradicional ejercicio del poder presidencial priísta, que ordenaba a sus legisladores y éstos cumplían cabalmente los designios.

Los comicios federales de 1997 pusieron al país ante un nuevo escenario político. El PRI por vez primera obtuvo 39 por ciento de la votación, el PAN 26 por ciento y el PRD 25 por ciento. Desde entonces en adelante, por lo menos en aquella elección la aprobación de leyes estaría sometida al escrutinio de esos tres partidos, que deberían aprender a llegar a consensos.

Otro apartado de suma importancia para el gobierno mexicano en su proyección hacia el exterior lo fue en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La administración de ese entonces contrató a un grupo de especialistas a efecto de que pudiesen negociar las pretensiones del gobierno

mexicano con el Congreso Estadounidense, así como con el Congreso Canadiense. A raíz de este tipo de negociaciones el gobierno mexicano entendió que era de suma importancia el contar con los canales idóneos de negociación en el extranjero con lo cual México vería fortalecida su proyección internacional. Autores como de Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco señalan que a comienzos de la década de los noventa la imagen de México en el exterior se vio robustecida. "Los mismos autores, más adelante señalan que a mediados de los años ochenta apenas existía el Lobbying mexicano; sin embargo, a principios de la década de los noventa tuvo un incremento que le permitió compararse, en términos de gastos declarados, con el de algunas potencias medianas, entre ellas, Corea del Sur".⁴⁰

La siguiente tabla muestra cómo ha ido cambiando la influencia de las diferentes fuerzas en el Congreso, claramente se evidencia como en un lapso de veinte años la figura presidencialista ido en declive, en cambio el papel del legislador se ha venido robusteciendo hasta llegar a un equilibrio.

⁴⁰ idem, p.100.

Actor/Influencia en legislatura	LV 991-994	LVI 1994-997	LVII 997-2000	LVIII2000-003	TENDENCIA
Presidente de la República	Muy alta	Muy alta alta	Alta Alta	Media Media	Media Media
Secretario de Gobernación	Muy alta	Muy alta	Alta	Media	Media
Gobernadores	Muy baja	Muy baja	Baja	Media	Alta
Otros Sríos. de Despacho	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Subsecretario	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Oficial Mayor	Alta	Alta	Media	Media	Baja
Líder Congreso	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Coordinador Parlamentario	Alta	Alta	Muy alta	Muy alta	Muy alta
Legisladores	Muy baja	Muy baja	Baja	Baja	Media

Uno de los rubros que ha venido cobrando mayor relevancia y peso político es el llamado Lobbying presupuestal. Basta recordar que a inicios de la administración del ex presidente Fox la aprobación del presupuesto entre los años 2000 y 2002 fue producto de la construcción de mayorías en torno temas concretos. Resultaba bastante complejo para la Cámara de Diputados estudiar miles de hojas que contenían los rubros y los recursos asignados para el presupuesto mandado por el Ejecutivo, misma situación se presentaba en el caso de los Gobernadores.

No es sino hasta el presupuesto de 2003 cuando el lobbying en materia presupuestal alcanzó su máximo desarrollo, debido a que hubo una verdadera negociación de casi todos los actores políticos, se dio un trabajo hacia el interior de cada uno de los partidos políticos, hacia el interior del Congreso, en los diferentes grupos parlamentarios, así como de los gobernadores de la Conago. Ello propició una mejor distribución de los recursos

para cada una de las entidades federativas, "en este proceso, hay que destacar también que se dio el trabajo conjunto entre legisladores y ejecutivos estatales. Hubo logros importantes, como que los excedentes petroleros se distribuyeran de otra manera un fondo carretero, la inclusión del programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas, y recursos adicionales para los estados".⁴¹

Ante la inminente participación del capital privado en la vida económica del país, no podemos dejar de lado el papel trascendental que este ocupa. Existen tres caminos a través de los cuales los empresarios pueden negociar y tratar de influir en las decisiones del Congreso o del Ejecutivo: negociar personalmente; negociar vía la Cámara a la que pertenezcan; contratar los servicios de una firma profesional de Lobbying. Es tan importante este tipo de negociaciones que son la base para que las empresas decidan o no invertir en nuestro país.

En nuestro país, el llamado Lobbying abarca el establecimiento de diseños, de elaborar estrategias tendientes a la obtención de una iniciativa o proyecto de ley.

Si bien es cierto que estos tópicos son relativamente nuevos en su aplicación en nuestro territorio, no pasa inadvertido para las empresas que la práctica de este ejercicio les puede servir en su fortalecimiento en su relación con los poderes públicos.

Si las empresas quieren verdaderamente avanzar y consolidar su permanencia y relación con los poderes públicos sólo tienen un camino, que es el establecimiento de una estrategia clara y contundente, ya que el contar con una buena relación con el Ejecutivo ya no es suficiente.

⁴¹ Lerdo de Tejada, Sebastián, Op. Cit., p. 121

Es un hecho que el país está cambiando, que cada día se hace más evidente necesaria la participación activa de todos los sectores de la sociedad, quedaron atrás esos tiempos en donde el Ejecutivo buscaba el apoyo popular valiéndose de los medios de comunicación y dejar de lado el factor real de modificación legal, evidentemente es necesario poner en marcha ambas estrategias concurrentemente.

Hoy en día nuestro país necesita de una verdadera estrategia de negociación si se quiere avanzar en todas las iniciativas de ley, ya no bastan las campañas públicas que lejos de robustecer el debate van en detrimento de la función legislativa

6. EL PROCEDIMIENTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

El artículo 135 de nuestra Constitución establece que:

"La presente Constitución puede ser reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas".

En atención a lo anterior, para reformar la Constitución se requiere:

- a) Que alguno de los órganos señalados en artículo 71 de la propia Constitución presente la iniciativa correspondiente;
- b) Que la misma sea aprobada por una mayoría calificada por el Congreso

de la Unión, consistente en dos terceras partes de los miembros presentes;

- c) Que una vez cumplido lo anterior, la iniciativa sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

La facultad reformadora atribuida a la referida combinación de órganos no reconoce límites, puede referirse a toda clase de preceptos, contengan o no decisiones políticas fundamentales.⁴²

⁴² Cfr. Ídem. Pág. 7.

CAPITULO TERCERO

LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL PODER LEGISLATIVO EN ACTOS DEL PODER EJECUTIVO

1. EL PODER POLÍTICO COMO OBJETO DE CONTROL

El poder es un factor de suma importancia en la conformación de un Estado, por lo cual debe ser estudiado y entendido a efecto de hacer realidad el ideal actual, que es el Estado de Derecho, en el cual el poder político es regulado y se ejercita conforme al principio de legalidad, para que los derechos queden protegidos jurídicamente y garantizados mediante mecanismos de control del poder político.

La importancia de los sistemas de control radica en que son establecidos para proteger valores que por la naturaleza del poder a ser subyugados, pues quien ostenta el ejercicio del poder decidirá incrementarlo y así imponer su voluntad arbitrariamente sin importar el perjuicio que pueda causar a los demás.

La restricción del ámbito de acción de los gobernantes es una garantía que los obliga actuar exclusivamente en los términos en que las leyes lo permitan.

Con la regulación del ejercicio del poder político e inicia el control. Sin embargo, la limitación de atribuciones estatales no es suficiente para lograr un control efectivo, por lo que debe ser complementada con la responsabilidad jurídica de los funcionarios y con mecanismos jurídicos que hagan efectivas las limitaciones establecidas en el orden jurídico. El control garantiza la efectividad de las limitaciones.

Por lo anterior el control significa dominio o supremacía y en su caso también es confrontación contra un registro o comprobación. Compatible con el principio de la División de Poderes, los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes. Si bien dicho principio no permite que los parlamentos desempeñen todas las funciones conocidas de

gobierno, como o llegó hacer con algunos congresos en la historia puesto que juzgaban y administraban a la par que legislaban.

Dependiendo de los regímenes, las funciones de control cuentan con naturaleza diferenciada. En los sistemas parlamentarios de gobierno, las funciones de control del parlamento hacia su gobierno instaurado constituyen los procedimientos e instrumentos que garantizan la continuidad en la relación entre el parlamento y el primer ministro o el presidente del propio parlamento.

En el sistema presidencial las funciones de control tienden a obtener las mismas consecuencias que en el parlamentario ; En este caso no es el refrendo o el retiro de la confianza depositada por el congreso lo que procede, puesto que se trata de órganos de gobierno electos separadamente, con independencia estructural uno de otro , sino es el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo por el Congreso, a través de instrumentos políticos , los que se desarrollan como veremos más adelante, mediante las funciones de control . Ante el caso de violación grave a la constitución y a las leyes por parte del ejecutivo, el Congreso ejerce la función de control extrema, como es la responsabilidad política.

A manera de recordatorio, el tipo de relaciones entre el congreso y el Ejecutivo estaba perfilado de una manera muy peculiar en la primera constitución histórica de México. Se hacía evidente la subordinación del poder Ejecutivo al Poder Legislativo.

El proceso de relaciones ente el Ejecutivo y el Legislativo se sintió muy fuertemente sacudido por las sucesivas constituciones. La imposibilidad de establecer un equilibrio adecuado entre estos órganos levó a los conservadores a establecer un Poder Conservador en la Constitución de 1836.

Históricamente puede señalarse que la crisis en cuanto entendimiento entre ambos poderes se alcanza en el congreso de 1856-1857 y culmina con el nuevo giro que le da a la integración del Congreso a partir de 1874.

En la actualidad el problema se plantea en otros términos; En lo que hoy se observa ya no es solamente el tipo de relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino la función política misma del propio Poder Legislativo y su eficacia constitucional .

Como se explicará durante el desarrollo del tema, podemos adelantar que es evidente que las relaciones entre los órganos del poder constituyen uno de los más relevantes aspectos de un sistema democrático; y un sistema político acorde con la constitución se basa, en buena medida, en mecanismos que permitan un adecuado balance en el ejercicio del poder.

2. TEORÍAS DEL CONTROL DEL PODER POLÍTICO

El origen de la teoría del control se encuentra en el establecimiento de mecanismos de control parlamentario; es por ello que en dicha materia podemos encontrar un sinnúmero de trabajos y que la evolución de este tipo de control evidencia una compleja y elaborada estructura de controles y contra controles. Esto se debe entre otros factores a que el derecho constitucional y la dogmática jurídica comenzaron a ocuparse de los mecanismos de control como reacción al absolutismo, revalorizando y fortaleciendo el papel del Poder Legislativo. Por su relevancia para la elaboración de una teoría del control es que en este apartado se hace especial énfasis en el control parlamentario.

La teoría clásica de control se ha relacionado siempre a una concepción específica del gobierno; por ello es que a pesar de llamarse clásica no es una teoría unitaria, sino que se compone de varios conceptos de control que a pesar de tener los mismos lineamientos y fines, revelan estructuras distintas.

Según Manuel Aragón⁴³, la teoría clásica del control parlamentario se gesta en Francia, y tiene sus orígenes en el periodo jacobino de la Revolución francesa. El

⁴³ Conferencia sobre el "Significado del control parlamentario", dictada el 5 de diciembre de 1989 en el ITAM, p. 1 del texto correspondiente.

presupuesto es que el gobierno es un comité delegado del parlamento que no tiene legitimación propia, ya que no es electo por el pueblo, sino designado por el parlamento, quien sí tiene representación.

Se ha denominado "monista" a este tipo de legitimación en virtud de la cual se considera al gobierno un comité delegado. Ésta se opone a la legitimación dualista, característica de la monarquía constitucional, la cual consiste en que el parlamento se legitima democráticamente y el rey dinásticamente. La otra posición se daba en Alemania, cuyo gobierno se legitimaba mediante el principio monárquico, y consideraba al parlamento órgano auxiliar del monarca; se trataba de una monarquía limitada.

2.1 MAURICE HAURIOU⁴⁴

Rechaza la postura de los partidarios del monismo y de la confusión de poderes, que sostienen que el gabinete de ministros no es más que un comité delegado de gobierno por las cámaras, pues es improbable (él dice bastante singular), que quien actúa con facultades delegadas pueda disolver al órgano delegante.

En el sentido clásico del control, el gobierno es designado por el parlamento como comité delegado que ejerce las facultades que le son concedidas por delegación. Carece de autonomía y de facultades propias, es designado por la cámara y es el parlamento quien tiene el control de las facultades del gobierno.

El control parlamentario es el medio de instituir un gobierno, de sostenerlo y de hacerlo caer. Por lo tanto, es notorio que es el parlamento quien delimita las facultades del gobierno, apoyado en la Constitución. No obstante, Aragón⁴⁵ considera que el control parlamentario garantizaba el régimen constitucional, y

⁴⁴ Hauriou, Maurice, Précis de droit constitutionnel, París, Recueil Sirey, 1923, pp. 422 y 423.

⁴⁵ Aragón, op. cit., p. 1.

constituía la única garantía de la Constitución, puesto que al actualizarla la preservaba.

El hecho de que las facultades del gobierno dependieran del parlamento implicaba un alto grado de inestabilidad, dado que el gobernante se encontraba a su merced, quien además podía atribuirse las facultades que quisiera, utilizando al representante del gobierno a su voluntad y tan sólo para hacerlo responsable políticamente.

Según Maurice Hauriou,⁴⁶ el control parlamentario se ejerce constantemente debido a las relaciones establecidas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y sobre todo al principio de que el Ejecutivo no puede gobernar sin la confianza del Legislativo. Considera como principales medios de control a las cuestiones e interpelaciones, el voto y rechazo de presupuesto anual, las encuestas parlamentarias y el control de las comisiones.

Tanto el parlamento como el jefe de Estado deben poseer una fuerza equivalente, afirma Redslob,¹¹² como sucedía en Inglaterra; sobre todo porque en virtud del dogma de la soberanía del pueblo y la elección del presidente por las cámaras, se concedía al Poder Legislativo una inmensa superioridad, anulando el equilibrio y sustituyéndolo por un sistema de sujeción.

2.2 DUGUIT⁴⁷

Opina que en un régimen parlamentario el parlamento y el gobierno deben ser iguales en prestigio e influencia que el órgano que los originó a ambos, para permitir su correcto funcionamiento. Pues si el parlamento se encuentra en situación de inferioridad respecto del jefe de Estado, es decir, del gobierno, se rompe el equilibrio conduciendo al sistema a una dictadura personal.

⁴⁶ Hauriou, *op. cit.*, p. 523.

⁴⁷ Duguit, León, *Traite de droit constitutionnel*, 12e. ed, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cié., 1921-1923, tomo II, p. 640.

Define Duguit" el control como el derecho de aprobar o de rehusarse a aprobar y anular por razón de derecho el acto de algún funcionario.

Para Redslob, la disolución es forma complementaria de la responsabilidad ministerial, la cual se vuelve imposible cuando el titular del Ejecutivo se encuentra en situación de dependencia respecto del Legislativo. Considera que la república francesa es tan sólo reminiscencia del régimen parlamentario, pues sólo reviste una forma exterior, que es la responsabilidad ministerial. Esta facultad se encuentra prevista en el artículo 49 (2) de la Constitución francesa, que prevé la moción de censura, la cual debe ser firmada por al menos la décima parte de la asamblea nacional.

Según Maurice Hauriou, el control parlamentario se ejerce constantemente debido a las relaciones establecidas entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y sobre todo al principio de que el Ejecutivo no puede gobernar sin la confianza del Legislativo. Considera como principales medios de control a las cuestiones e interpelaciones, el voto y rechazo de presupuesto anual, las encuestas parlamentarias y el control de las comisiones.

Procederemos a explicar dichas instituciones brevemente:

1. La cuestión es la forma en que un miembro del parlamento se dirige a un ministro en relación con un determinado asunto de gobierno o administración. Éstas pueden ser orales o escritas. En las primeras no hay lugar a debate, ya que sólo quien cuestiona tiene derecho a replicar; para las escritas, en cambio, se prevé un mecanismo más rígido que permite un control a través de su publicidad en el diario oficial de la cámara.

Las interpelaciones son el medio para iniciar la responsabilidad ministerial, sea respecto de un asunto en particular o de la política general del gabinete. Los ministros pueden solicitar un plazo para responder por escrito, cuando el interés público no les permite hacerlo públicamente. La interpelación generalmente

acarrea un debate que culmina con la votación de un orden del día que implique el sostenimiento de la confianza o el voto de censura del gobierno.

Las mociones, en cambio, son proposiciones a través de las cuales la cámara de diputados sugiere al gobierno tal o cual asunto; el presidente del consejo puede aceptar realizando la gestión u oponerse sometiéndolo a voto de confianza.

2. El voto y rechazo del presupuesto anual y de crédito es uno de los medios más poderosos de control y sanción que posee frente al Poder Ejecutivo, ya que éste no puede extenderse créditos a sí mismo, salvo en casos excepcionales, ni excederse del presupuesto.

3. Las encuestas parlamentarias representan el derecho de las cámaras a informarse sobre la realización de ciertos hechos. Se efectúa nombrando una comisión de encuesta, mediante la cual la cámara busca la responsabilidad política de su gobierno; sin embargo, las cámaras no se encuentran en situación de superioridad jerárquica respecto de los funcionarios.

La función de las comisiones de encuesta en Francia es la de aclarar casos ya conocidos por la opinión pública, respecto de los cuales es importante para la mayoría demostrar la inocencia del gobierno y protegerlo, tensando la situación respecto de la oposición que pretenderá aprovechar la situación para desprestigiar al gobierno.⁴⁸

Las encuestas, al igual que las interpelaciones, tienen un pequeño defecto, que consiste en que ambas se llevan a cabo cuando el mal ya se ha efectuado, lo cual indica que su carácter es puramente represivo.

4. Las comisiones son un medio preventivo y resuelven problemas ministeriales, realizan estudios preparativos de proyectos y proposiciones de ley. Se establece también una colaboración entre comisiones y ministerios, que es el mejor de los controles preventivos en opinión de Hauriou." Aquí el control varía un poco y se transforma en una participación en el gobierno.

⁴⁸ Bridegaray, Christian Emeri, "Le controle parlementaire", Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger, París, ním.6, noviembre-diciembre de 1973, p.1650

Los instrumentos jurídicos descritos corresponden de manera genérica a un sistema parlamentario en el cual en teoría, el equilibrio favorece al Poder Legislativo.

2.2 MANUEL ARAGÓN⁴⁹

Manuel Aragón sostiene que todos los medios de control en el Estado constitucional tienen como fin fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. Es mediante el control que se hacen efectivas las limitaciones al poder establecidas en la Constitución. El control debe ser preventivo, no una medida extrema, pues aunque también sanciona y corrige, su finalidad es impedir la comisión de abusos de autoridad o que un órgano se exceda en sus facultades. El control tiene como fin limitar al poder. Existe una pluralidad de conceptos de control que se relacionan con diversos fenómenos que se pretenden sujetar a control y también puede revestir diversas formas. Se compone, según Aragón, por distintas facetas, como son las de freno, vigilancia, revisión, inspección, etcétera. El concepto de control puede a su vez variar en virtud de la pluralidad de medios que pueden ser utilizados, de la diversidad de objetos que pueden ser sometidos a control y al carácter de los instrumentos de control.

Aragón⁵⁰ sostiene, por lo tanto, que los medios de control son heterogéneos, ya que existen varios objetos susceptibles de control: normas jurídicas, actos de gobierno y administración, actos del Poder Legislativo o Judicial. Asimismo, pueden ser distintos agentes los que ejerzan el control: tribunales de justicia, cámaras parlamentarias, comisiones, órganos de gobierno, de administración, o incluso la opinión pública o el electorado.

⁴⁹ Las nuevas doctrinas en materia de control en España se han fundamentado en los estudios de Francisco Rubio Llórente principalmente; sin embargo, hemos elegido al presente autor como referencia de este sector doctrinal no solamente por su claridad, sino también por haber encontrado en sus obras sistematizados los elementos necesarios para realizar el presente estudio.

⁵⁰ Aragón Manuel, "La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", en Revista Española de Derecho Constitucional, año 6, núm.17, mayo-agosto de 1986, p.89

2.4 KARL LOEWENSTEIN

Señala que para contener al poder político es preciso restringirlo, limitarlo. En el establecimiento de sistemas de control, de limitaciones externas al proceso del poder político radica la esencia del constitucionalismo. Para él, pues, "las técnicas de control en su totalidad están ancladas en la Constitución. La supremacía de la Constitución es el remate de un sistema integral de controles políticos".⁵¹

Los controles políticos pueden referirse al gobierno o a los detentadores del poder, siendo el método más eficaz para el control de estos últimos la atribución de diferentes funciones estatales a diferentes órganos. La función de control a su vez se distribuye entre todos los órganos detentadores de poder, es decir, el gobierno, el parlamento y el electorado.

Loewenstein⁵² considera a la distribución de funciones un control recíproco del poder en sí. Se trata de una función de control en virtud de la Constitución. En consecuencia, un acto político es eficaz si participan y cooperan en él diversos detentadores de poder.

Sin embargo, la distribución de poder no agota el control; son también instrumentos de control la diferenciación de funciones, la distribución de éstas entre diversos órganos, un método racional de reforma de la ley fundamental, así como el reconocimiento de derechos individuales y libertades fundamentales.

La Constitución misma es para él un dispositivo de control del poder, por lo cual se deben prever sus mecanismos de reforma y mutación constitucional.⁵³

⁵¹ Loewenstein, *op. cit.*, p. 71.

⁵² *idem*, pp. 69-70.

⁵³ *idem*, pp. 149 y ss.

Existen también otras formas de control de tipo autónomo que el detentador de poder puede ejercer discrecional e independientemente impidiendo así la realización de un acto estatal, siendo el veto presidencial un ejemplo de ello.

Concibe a la posibilidad de exigir responsabilidad política como finalidad del control, y ésta existe cuando un detentador de poder da cuenta a otro del cumplimiento de la función que le ha sido asignada. La responsabilidad es una institución de control constitucional.

Anteriormente habíamos ya mencionado que Loewenstein⁵⁴ clasifica los controles de acuerdo con su ámbito de actuación en horizontales y verticales. Los primeros operan en el aparato estatal, y son de dos tipos: 1. **intraorgánicos**, que son instituciones de control que actúan dentro de la organización de un detentador de poder; y 2. **interorgánicos**, los cuales funcionan entre los diversos detentadores de poder que cooperan en la gestión estatal. Estos controles se complementan con los verticales, los cuales operan entre todos los detentadores constitucionales del poder y las fuerzas sociopolíticas de la sociedad estatal.

Los controles intraórganos son fundamentalmente formas de organización de un mismo poder que implican la realización conjunta de funciones, como en órganos colegiados, un presidente y su gabinete o el sistema bicameral, por ejemplo; así como la autonomía funcional del parlamento y la protección de las minorías a través de las mayorías calificadas.

El control interorgánico se basa en la posibilidad de ejercer influencia por un detentador de poder sobre otro. El proceso del poder se conforma por el interjuego de los cuatro actores, es decir, el electorado, el parlamento, el gobierno, y los tribunales. El electorado es legitimador de los otros tres. Así se prevén básicamente tres categorías: el control del parlamento frente al gobierno, los controles

⁵⁴ *idem*, pp. 232 y 233.

del gobierno frente al gobierno (influencia en el proceso legislativo, sobre la ley promulgada, las facultades legislativas del gobierno y la disolución del parlamento), y los controles de los tribunales frente al parlamento y al gobierno (control de legalidad y constitucionalidad fundamentalmente).

Loewenstein⁵⁵ propone una nueva división tripartita de las funciones entre las cuales se distribuye el ejercicio del poder: la determinación de decisiones políticas fundamentales, la ejecución de dichas decisiones y el control político.

Considera Loewenstein⁵⁶ que para permitir el funcionamiento del control del parlamento frente al gobierno es preciso que se elimine la influencia de éste en la elección de los miembros del Poder Legislativo y de la preponderancia del Ejecutivo en el proceso legislativo, lo mismo que el control de éste sobre las sesiones del Congreso. También debe ser eliminada toda influencia de las cuestiones relativas al funcionamiento de las cámaras, así como toda posibilidad de que el gobierno ejerza presión en los miembros del parlamento. Es imprescindible también para lograr la independencia funcional del Poder Legislativo, la democratización del acceso al Congreso, eliminar el nepotismo o "patronaje" y hacer incompatibles los cargos parlamentarios con los profesionales.

Para que el Poder Legislativo sea realmente independiente frente al gobierno, debería monopolizar la función legislativa, ya que quien tiene la potestad de establecer las conductas debidas, tiene el mando. Con ello se refiere al planteamiento del programa legislativo y a la iniciativa de ley, no a la concepción tradicional de la división de poderes.

Sostiene que de las funciones del Legislativo la más importante no es la legislativa, sino que su función primordial es participar en la toma de la decisión política, en su ejecución y el control político.

⁵⁵ *idem*, p. 62.

⁵⁶ *idem*, pp. 255-259.

Los medios de control del parlamento frente al gobierno son:

1. El nombramiento de gobierno. En una República puede ser electo o nombrado por el parlamento. En el último caso hay un control constante del parlamento, quien en cualquier momento puede destituir al gobierno. A este control lo considera de tipo positivo.

2. Los controles políticos de rutina son controles interorgánicos: el rechazo de iniciativas de ley, el veto del presupuesto anual, preguntas e interpelaciones, comisiones parlamentarias de investigación, ratificación parlamentaria de tratados internacionales, confirmación de nombramientos y críticas al gobierno.

3. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PODER LEGISLATIVO EN ACTOS DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO

En este apartado utilizaremos la clasificación de controles de Loewenstein porque logra una clara explicación del funcionamiento de éstos, y porque sus conceptos son sencillos y comprensibles. Sin embargo, el control parlamentario será denominado "control legislativo",⁵⁷ dado que en el sistema mexicano no existe un parlamento en sentido estricto.

Las relaciones que la Constitución determina entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se manifiestan a través de diversos actos, como son: la iniciativa de ley, la rendición del informe en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el veto, las facultades extraordinarias, la ratificación de nombramientos y acuerdos internacionales, la desaparición de poderes, la facultad reglamentaria, la responsabilidad del presidente y la autorización de ausencia del territorio nacional.

⁵⁷ Un extenso estudio sobre el tema es el de Susana Pedroza, quien considera correcto denominar estas funciones como control parlamentario, *vid op. cit.*

No todas las funciones mencionadas representan funciones de control, por lo cual señalaré las que en mi opinión son las facultades del Poder Legislativo que sí tienen ese carácter, así como aquellas que tiene el Poder Ejecutivo que pudieran parecer su contrapeso.

Para ello es preciso recurrir a la norma fundamental, pues como sostiene Enrique Salazar Abaroa, "todo tipo de control de la función pública tiene su fuente original en la Constitución federal la cual organiza al Estado mexicano y establece un sistema de control con base en equilibrios y contrapesos entre los poderes y órganos del gobierno."⁵⁸

El fundamento del control legislativo se encuentra en la Constitución. Las principales funciones de control respecto del Poder Ejecutivo se establecen en los artículos 73, 74 y 76 así como en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Auditoría Mayor de la Federación.

El control legislativo se realiza esencialmente en relación con tres aspectos, de acuerdo con la clasificación propuesta por José Trinidad Lanz Cárdenas.⁵⁹ Es decir:

A.El control de legislación, el cual comprende la implementación de medidas de control a través de decretos o leyes que establecen una normatividad tendiente a regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la conducta de los servidores públicos;

B. El control presupuestal que abarca tanto la aprobación inicial como la verificación de la cuenta anual, y

⁵⁸ Salazar Abaroa, Enrique, *Derecho parlamentario*, México, INAP, 1989, p. 75.

⁵⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La controlaría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 469.

C. El control político. Éste se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso a través de la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública federal.

Siguiendo el orden de la clasificación apuntada, es pertinente señalar que el control del Legislativo se basa en la posibilidad de que ambos Poderes realicen conjuntamente una función.

3.1 EL CONTROL DE LA LEGISLACIÓN

De entre las facultades legislativas del presidente, que son la iniciativa, la participación en la discusión de la ley, el veto, la publicación y la ejecución, como parte del proceso legislativo, así como la facultad reglamentaria y las facultades extraordinarias que la Constitución le confiere, estas últimas son las más preocupantes, ya que por su relevancia se alejan de las posibilidades de control que el Legislativo tiene. Su único límite lo constituye la norma fundamental.

a) La iniciativa de ley. De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución, tienen el derecho de presentar una iniciativa de ley o decreto: el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados. Existe, de conformidad con el segundo párrafo de dicho artículo, un procedimiento diferenciado en función de quién presente la iniciativa. Las presentadas por el presidente, las legislaturas de los estados o sus diputaciones pasan a comisión de inmediato. Sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 56 y 57 da el mismo tratamiento a las presentadas por los miembros de las Cámaras, así como a las enviadas por una de ellas a la otra, eliminando la diferenciación establecida por la Constitución.

Dicha iniciativa de ley, a pesar de ser presentada por el presidente, no necesariamente ha de convertirse en ley. La posibilidad de rechazar una iniciativa o incluso de modificar un proyecto de ley, constituye un mecanismo de control de la voluntad del Ejecutivo. Al rechazar una iniciativa, el Legislativo está impidiendo la concreción de la política del presidente, lo cual tiene mucho sentido cuando éste pretende sobrepasar sus facultades o perturbar derechos de otros.

Según Lanz Duret,⁶⁰ la función de control en el caso de la iniciativa estriba en la posibilidad de que ésta no sea atendida, desechándose de plano los proyectos que se presenten y que los informes de los ministros no se tomen en cuenta.

La mayoría de las iniciativas que se convierten en ley son presentadas por el presidente, pero hoy en día no todos los proyectos que propone prosperan.

Esencialmente se debe a que el presidente pierde el interés en ellos y no a causa de un control legislativo.

Según J. de Jesús Orozco Henríquez,⁶¹ el 98% de las iniciativas legislativas provenían del Ejecutivo y generalmente son aprobadas por el Congreso sin modificaciones sustanciales.

Una de las razones por las cuales el Ejecutivo presenta la mayoría de las iniciativas de ley es porque cuenta con el apoyo de los recursos financieros necesarios y técnicos especializados en materias que lo más probable es que los legisladores desconozcan. Sin embargo, el Congreso puede establecer comisiones de dictamen legislativo para auxiliarse en el cumplimiento de sus funciones.

Estas comisiones, llamadas "ordinarias", tienen la competencia de su denominación únicamente, y sus funciones son las de estudiar, analizar y

⁶⁰ Lanz Duret, *op. cit.*, p. 143.

⁶¹ Orozco Henríquez, J. de Jesús, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 48.

dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, así como participar en las deliberaciones y discusiones correspondientes. Se integra y funciona conforme a lo dispuesto por los artículos 42, 43, 47, 48 y 54 y 74, 75, 78 y 83 a 90 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁶² en la Cámara de Diputados y de Senadores, respectivamente.

a) **Las facultades implícitas** del Poder Legislativo contenidas en el artículo 73, fracción XXX, son los medios que la Constitución otorgó a este órgano para hacer efectivo el ejercicio de las facultades que la misma expresamente le ha otorgado. Esto se debe a que dicha fracción debe interpretarse en el sentido de que se trata de posibilitar la regulación de materias atribuidas al Legislativo, en los casos en que por la propia vaguedad de las disposiciones constitucionales se haya omitido mencionar aspectos que conceptualmente están incluidos. Lo que no podemos hacer, es pensar que se trata de una ampliación de las competencias del Congreso como si fuera una remisión en blanco; esto sería contrario al artículo 124 constitucional, que se configura como una regla de clausura en materia competencial, y al principio de legalidad.

La facultad mencionada implica que se podría legislar en el sentido de restringir las facultades del presidente dificultándole la actuación. O impidiendo la ejecución de otras leyes o actos que fueren indispensables para el titular del Ejecutivo. Lo importante es evitar que éste se exceda en sus facultades.

La posibilidad de legislar para la determinación de cargos públicos en las leyes para extraerlos de la libertad de nombramiento y remoción del Ejecutivo contenida en el artículo 89, fracción II, como sería una ley que regulara el servicio civil de carrera como en otros países. De esta manera, el Congreso puede dictar leyes que pongan fuera del alcance a los empleados que deben estarle subordinados al presidente.

⁶² Publicada en el *D.O.F.* el 20 de julio de 1994 (fe de erratas 6 de septiembre de 1994).

c) Las facultades extraordinarias del presidente, que en virtud del artículo 49 puede ejercer como excepción al principio de división de poderes consagrado por el mismo, se limitan a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Los controles que el Legislativo ejerce respecto de dichas facultades no se reducen a aprobar el decreto de suspensión de garantías y hacer la delegación correspondiente para legislar durante la situación de emergencia prevista en el artículo 29, ya que podrá verificar el uso que el presidente haga de dicha facultad, y además podrá revocar la suspensión de garantías en virtud del principio de autoridad formal de la ley previsto en el artículo 72, fracción F.

El segundo párrafo del artículo 131 permite un control sumamente restringido, puesto que se le somete anualmente a aprobación el uso hecho de las facultades conferidas por ley. En primera instancia el Legislativo solamente puede darle publicidad a dicho hecho y apelar a la opinión pública; sin embargo, en caso extremo y de considerarlo necesario podría reformar la ley correspondiente y limitar o incluso eliminar dichas facultades.⁶³

Las facultades en materia de salubridad a que se refiere la fracción XVI del artículo 73, puestas en vigor por el Consejo de Salubridad General en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias tóxicas, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, deberán ser revisadas por el Congreso de la Unión. El problema en estos últimos dos casos es la ausencia de sanción; por lo tanto, el control que del uso de dichas facultades se pueda hacer es limitado, principalmente en materia de salubridad, puesto que solamente puede intervenir el Congreso en los casos que le competan, y la posibilidad de revocar decisiones tomadas se traduciría en la necesidad de expedir una ley que pudiera derogarlas.

⁶³ Ambas facultades se analizarán con mayor detenimiento en el siguiente capítulo con objeto de detectar mecanismos de control por parte del Ejecutivo.

3.2 EL CONTROL PRESUPUESTAL

El control presupuestal es una forma de limitar la actuación del presidente al impedirle realizar múltiples acciones por la falta de presupuesto, o también desprestigiarlo al evidenciar déficit, y en su caso, exigir responsabilidad a quienes resultaren responsables.

a) Aprobación del presupuesto anual. La Cámara de Diputados es el órgano encargado de aprobar el presupuesto de egresos y de revisar la cuenta pública que el presidente presenta. La limitación consiste en que durante ese año sólo se podrán realizar los gastos que la Cámara haya autorizado. Y en que se deberá justificar legal y contablemente que los gastos fueron efectuados de acuerdo con el presupuesto aprobado. De no ser así se fincarán las responsabilidades que la ley determine.

La Cámara de Diputados cuenta con la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, quien se sujetará a las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo conducente para verificar el control presupuestal, según el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso, así como con la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, cuyas funciones ejercerá de conformidad con la ley orgánica de la propia Contaduría, como dispone el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso.

b) Celebración de empréstitos. Otro control presupuestal es la facultad del Congreso contenida en el artículo 73, fracción VIII, para dar las bases sobre las cuales el presidente puede celebrar empréstitos, aprobarlos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Sin embargo, en la práctica se anula todo el sistema de control previsto por la Constitución, ya que el presidente sólo informa al Legislativo de los hechos consumados, y contratada la deuda no hay manera de revocar el

préstamo, dado que jurídicamente no existe un procedimiento para ello. Impedirle obtener dichos empréstitos es una manera de controlar también el gasto público.

3.3 EL CONTROL POLÍTICO

Estos son esencialmente el juicio de responsabilidad política a altos funcionarios, el otorgamiento de permisos al presidente, y la ratificación de nombramientos o actos y tratados por las Cámaras.

a) Responsabilidad política. Es preciso aclarar que el presidente de la República no es responsable políticamente ante el Poder Legislativo. La única responsabilidad que le es exigible, es de tipo penal, dado que sólo podrá ser acusado durante su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común. El procedimiento y la posibilidad de destituirlo quedan en manos del Congreso de la Unión.

Como mencionábamos, la responsabilidad del presidente se encuentra mitigada debido a la importancia de las funciones atribuidas; lo que se protege es el cargo, no a la persona, principalmente frente a las decisiones de las Cámaras. Existe una cierta inmunidad al cargo, que no es lo mismo que impunidad, lo cual se traduciría en el hecho de que aun siendo encontrado culpable no se aplicara la sanción. La inmunidad dura solamente durante el tiempo del encargo. No se trata de una excluyente de responsabilidad, sino de una responsabilidad limitada.

En materia civil, ningún alto funcionario tiene fuero constitucional, ni inmunidad. El fuero se refiere a una legislación particular que protege a un determinado grupo o clase; la inmunidad, en cambio, implica la imposibilidad de iniciar la acción penal en contra de una determinada persona por determinación de ley. Como ciudadano puede precederse contra el presidente por los delitos que cometiese durante su encargo. Jurídicamente no se toma en cuenta su situación política ni constitucional previa; tampoco es necesario un procedimiento de declaración de procedencia.

Existe un procedimiento especial para determinar la responsabilidad de funcionarios públicos establecido en el artículo 111, que se refiere a los delitos previstos en el artículo 108; en consecuencia, el presidente sólo podrá ser acusado ante la Cámara de Senadores conforme al artículo 110. Se configura como un juicio político, y la Cámara resolverá de acuerdo con la legislación penal aplicable.

Se sigue en cualquier caso el procedimiento de juicio político:

1. Acusación de la Cámara de Diputados;
2. La Cámara de Senadores se erige en jurado, conoce y resuelve;
3. Votación de dos terceras partes de los miembros presentes en sesión;
4. Determinación de la sanción, que puede consistir en destitución e inhabilitación, y
5. La resolución de la Cámara de Senadores es inatacable.

A pesar de que el presidente no es responsable políticamente, conforme al artículo 69, tiene la obligación de presentar un informe sobre el estado general de la administración pública. Más que un sistema de control, esta disposición se había utilizado como justificación o legitimación de las acciones realizadas, dado que ante un informe ya nada hay que hacer, pues se refiere a hechos consumados. Las posibilidades de control, más que ser orgánicas radican en la posibilidad de hacer pública la gestión realizada aun cuando el Poder Legislativo no pueda imponer una sanción. De esta manera se inicia el funcionamiento de un control vertical, como es la opinión pública. Este artículo se ha modificado y en consecuencia el formato, creándose la pregunta parlamentaria

b) Ausencia del presidente del territorio nacional. Esta forma de control se refiere principalmente al otorgamiento de permisos al presidente para ausentarse del territorio nacional, en virtud de lo cual se le obliga a actuar en concordancia con el Poder Legislativo para evitarse una negativa que pudiera arruinar su política exterior, lo mismo que su propia reputación.

Conceder licencias al presidente es una forma de limitar su política exterior o desprestigiarlo ante otro Estado si éste ya se ha comprometido a realizar una visita o compromiso. En los términos del artículo 88, el presidente no podrá ausentarse del territorio nacional sin la autorización del Congreso o de la Comisión Permanente en su caso, por más de siete días, con la actual reforma se atenderá este control.

c) Falta del presidente. El sistema de suplencia en caso de falta del presidente, ya sea provisional o absoluta, previsto en los artículos 84 y 85, es otro control interorgánico previsto por la Constitución. Se configura como un medio de control del ejercicio del poder al establecer la necesidad de una autorización para dejar de realizar las funciones inherentes al cargo de manera temporal o definitiva, y además porque no se establece un procedimiento de sucesión automática, sino que se le da intervención a un órgano de representación popular como es el Congreso.

Es facultad del Congreso, de conformidad con la fracción XXVI del artículo 73, no solamente conceder licencia al presidente de la República, sino también constituirse en colegio electoral para designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 la Constitución.

El artículo 84 mencionado prevé el caso de falta absoluta del presidente de la República, lo cual puede ocurrir en caso de muerte, de tener impedimentos físicos permanentes, o por haber aceptado su renuncia en los términos de los artículos 73, fracción XXIX, y 86, que señala que el cargo sólo es renunciable por causa grave, que será calificada por el Congreso.

La Constitución establece procedimientos diferenciados dependiendo del momento en que ocurra la falta:

1. Dentro de los dos primeros años del periodo respectivo, y

a) El Congreso, en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y con un quórum de al menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino. El Congreso debe expedir, dentro de los diez días siguientes al de la designación del presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho, y

b) Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos mencionados anteriormente.

2. Durante los cuatro últimos años del periodo respectivo:

a) Si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo, y

b) Si el Congreso no estuviese reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del presidente sustituto.

Existe un caso más en el cual el Congreso interviene para suplir la falta de presidente, y se refiere al caso en que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1.º de diciembre, cesará en sus funciones el presidente cuyo periodo haya concluido y se encargará del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, quien designe el Congreso de la Unión. De conformidad con el artículo 85, si el Congreso no estuviese sesionando, la Comisión Permanente designará, con el carácter de provisional, precediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo 84 respecto del primer caso.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o en su defecto, la Comisión Permanente, designará un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo 84.

d) Fuerzas armadas y guardia nacional. Autorizar al Ejecutivo para que permita la movilización de las fuerzas armadas o la guardia nacional. Esto implica que sin la autorización del Legislativo el presidente está imposibilitado para hacer un uso arbitrario de las instituciones armadas. Son facultades del Senado, de conformidad con las fracciones II y IV del artículo 76. La declaración de guerra está también sometida a su realización en conjunto, pues si el Congreso no emite la ley que la declare, el presidente no podrá comunicar a la comunidad internacional dicha situación (artículo 73, fracción XII).

e) Sesiones extraordinarias. La frecuente celebración de sesiones extraordinarias del Congreso es otra manera de limitar al Ejecutivo y mantenerlo controlado. La Comisión Permanente tiene la facultad de convocar al Congreso o a una de las Cámaras sin que medie la intervención del presidente. Las disposiciones relativas a la convocación a sesiones extraordinarias se encuentran en los artículos 67, 79, fracción IV, y 89, fracción XI. Al efectuar sesiones durante un periodo más amplio que el determinado en la Constitución puede realizar más acciones con miras a impedir la actuación del Ejecutivo y continuar posponiendo la aprobación de actos relevantes para el presidente.

Por otra parte, cabe señalar que el hecho de que las sesiones ordinarias sean tan breves y se realicen únicamente dos veces al año, representa una desventaja para el Congreso, ya que reduce sus posibilidades de ejercer el control. Implican como máximo, de conformidad con los artículos 65 y 66, 5 meses en el año, salvo en los años en que el presidente inicie en su encargo, caso en que excepcionalmente el primer periodo de sesiones podrá prolongarse 15 días más, hasta el 31 de diciembre de ese año.

f) Ratificación de actos. Por otra parte, el Senado tiene la facultad de ratificar nombramientos hechos por el presidente del procurador general de la República, agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme prescribe el artículo 76, fracciones II y VIII. Asimismo, tiene la facultad de ratificar los tratados y convenciones internacionales que el titular del Ejecutivo suscriba incidiendo así en la política exterior como factor de control, según lo previsto por la fracción I del mismo artículo.

En el caso del nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia encontramos un sistema de doble control o de equilibrio que se podrá denominar de contra control, ya que el artículo 96 prevé que el presidente de la República

someta una terna a consideración del Senado, el cual designará al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República. Pero en caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República deberá someter una nueva, y si esta segunda terna fuera rechazada, el presidente podrá designar la persona que dentro de dicha terna elija.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos revisado a lo largo de los apartados precedentes, el control parlamentario tiene un sustento jurídico que abarca desde los aspectos de establecimiento del presupuesto hasta los de control y fiscalización, pero que debemos darnos cuenta que al ser el parlamento un centro de poder en sí mismo, además de un contrapeso a otros poderes, esto nos lleva a considerar al control parlamentario como un elemento dinámico que va evolucionando junto con las nuevas relaciones de los actores políticos.

En este escenario, el control parlamentario debe adaptarse a las relaciones reales de poder que se viven en un Estado, y esto quiere decir que en nuestra época de globalidad estas relaciones no se limitan a la actuación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de un país, sino que existen de manera clara otros actores y fuerzas reales de poder que están ubicadas más allá de las fronteras nacionales, y que como en la experiencia europea, van conformando estructuras que trascienden los Estados y en las cuales el parlamento tiende a controlar estas nuevas realidades.

Pensando en un escenario de prospectiva en el desarrollo de estas relaciones de globalidad, no es ilusorio pensar que la evolución económica produzca la conformación de 4 grandes bloques: América, Europa, Asia Pacífico, y Africa. Y que en un lapso no tan lejano a 30 años cada país integrante de cada bloque

propusiera el establecer la relación entre ellos mediante una nueva Constitución, que sería conformada a partir de los puntos más relevantes de cada una de ellas y de los intereses legítimos de cada uno de esos pueblos, recordando el momento en que las 13 colonias deciden conformar los Estados Unidos a partir de su Constitución.

En este escenario, el constituir el parlamento supranacional, a la manera del parlamento europeo, se volvería la modalidad adecuada para responder a la nueva realidad del poder y a las interacciones entre gobierno y pueblo. De esta forma, el control parlamentario irá evolucionando y adquiriendo un sustento jurídico y político diferente y adecuado a la nueva realidad de su tiempo.

Por lo pronto, uno de los primeros pasos para que sea el parlamento el que ejerza su función de control en las relaciones que superan las fronteras nacionales, es precisamente establecer una colaboración entre los poderes legislativos de los países, para que sean los parlamentos, contrapesos naturales del ejecutivo e integrados por los representantes del pueblo, los que defiendan a este de cualquier acción que afecte a los intereses y a la vida de la nación.

CONCLUSIONES

Primera.- El renacimiento del interés por el estudio del Derecho Parlamentario y la Técnica Legislativa:

El panorama sombrío que existía antes sobre el interés del estudio de los órganos legislativos y del proceso legislativo se observa que con el cambio del sistema político va cobrando auge no sólo en los politólogos sino sobre todo en los estudiosos del derecho. Es evidente también, que los estudios de la Técnica Legislativa que habían estado prácticamente fuera de la preocupación de la doctrina nacional, ha estado cambiando en los últimos años pues ya se palpa un renacimiento de los estudios del derecho Parlamentario, de la Teoría de Legislación y con mayor peso específico el relativo al Congreso con sus Cámaras dentro de un esquema de la división de poderes.

Segunda.- Diversos factores que influyen en la Técnica Legislativa en la creación de la norma:

El tema de de la técnica legislativa implica una serie de consideraciones, no solamente de factores técnicos y jurídicos, sino también deben tomarse en consideración una amplia serie de factores vinculados a los propios sistemas legislativos, factores políticos y de partido, puesto que el contenido y redacción de las normas lleva implícito las cuotas de poder de los propios partidos políticos presentes en la arena legislativa.

En este sentido, se deberán ir creando día con día, cuerpos especializados que apoyen a la labor de las comisiones legislativas; los propios legisladores se verán forzados a profesionalizarse, de lo contrario seguirán siendo rebasados por los avances tecnológicos, las necesidades sociales y el crecimiento económico, independientemente del sistema político al que pertenezcan y de la madurez para enfrentar las transiciones o alternancias que pudiesen darse en cada uno de ellos.

Tercera.- la Técnica Legislativa en la eficacia del Poder Legislativo y del Legislador:

Para lograr, lo que se podría denominar *eficacia del poder legislativo*, es conveniente lograr un equilibrio en todos los factores involucrados en el andamiaje legislativo, cuya finalidad, debiera ser la de contar con productos legislativos de calidad, que den respuesta a los grandes problemas nacionales.

Esta técnica legislativa debiera contar con una política legislativa sistematizada y construida sobre planteamientos metodológicos que eviten la vaguedad, ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia en los proyectos legislativos. En la medida en que el legislador haga uso de los recursos técnicos y metodológicos, la elaboración de las leyes será más sencilla y los resultados serán más óptimos.

La técnica legislativa es un instrumento más con el que puede contar el legislador para la buena elaboración de las leyes; en la medida en que se apliquen los lineamientos o directrices los resultados serán mejores. En todo trabajo de investigación se requiere del uso de una metodología para alcanzar los objetivos planteados, y precisamente la técnica legislativa en el caso de las leyes, cumple esa función metodológica, más técnica.

Cuarta.- La importancia de la Iniciativa en el Procedimiento Legislativo:

Se considera, que dentro del procedimiento legislativo desde el punto de vista técnico, la iniciativa juega un papel importante, ya que de su correcta elaboración dependerá su aprobación; por lo que diferenciar las partes y contenido que contendrá la iniciativa, será de gran ayuda al cuerpo legislativo que habrá de discutirla y en su caso aprobarla.

En la medida que el autor de la ley divida correctamente y agrupe los temas en los diferentes grados de organización, dará a la ley mayor certeza, claridad, precisión y eficacia.

Quinta.- La Técnica Legislativa es el arte de hacer leyes:

La técnica legislativa debe ser considerada como el arte de hacer leyes. El arte de hacer leyes no implica la expedición de las mismas de manera irracional, so pretexto que todo lo anterior está mal hecho. La técnica legislativa debe ser observada en todo cuerpo de normas. Un ordenamiento legal con una adecuada técnica legislativa, tiende a evitar contradicciones en su aplicación.

Sexta.- El Órgano Legislativo como factor en la solución de los problemas nacionales:

Los órganos legislativos deben de transformarse constantemente, ya no deben seguir siendo vistos solo como encargados de la elaboración de los cuerpos normativos, sino como órganos colegiados, con capacidad de resolver las múltiples tareas relacionadas con la vida política, económica y social de la nación.

Séptima.- La importancia de la aplicación del método comparativo en el estudio del Proceso Legislativo:

A través de la comparación normativa de cada una de las instituciones analizadas, dentro de las etapas que componen el procedimiento legislativo: la de iniciativa, la constitutiva y la de eficacia, se puede constatar que existen grandes similitudes en los mecanismos empleados para la producción de normas jurídicas, obviamente, con sus salvedades, considerando por ejemplo, que en España las asambleas parlamentarias tienen una función, no solo deliberativa o consultivas, sino que constituye un cuerpo político en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado.

El proceso legislativo, en sí, a diferencia de otros procesos legales, reviste una característica particular, sobre todo por el contexto en donde se desarrolla y los actores que intervienen en el mismo, en donde sus decisiones plasmadas en una norma, inciden en el rumbo de cada nación.

Existen muchas cosas por hacer, es difícil pensar en una hegemonía legislativa, por las razones asentadas, pero si se pueden tomar en consideración los avances que han tenido los estados democráticos en esta materia, naciones que han venido dedicando especial atención al desarrollo de la producción legislativa, y aunque existen limitadas investigaciones y estudios sobre el comportamiento legislativo, no debe de perderse de vista el rumbo que lleva cada régimen político de los diversos países.

Octava.- La conveniencia de valorar una nueva integración del Congreso de la Unión:

Derivado de diversos factores tales como la crisis económica, el sistema electoral el número de habitantes se considera la conveniencia de valorar el número de integrantes de las cámaras que integran el Congreso de la Unión toda vez que el número es excesivo y además el sistema electoral poco eficaz en relación a la representación política que llevan a cabo.

Novena.- El principio de la División de Poderes continúa vigente en la actualidad:

El principio de la división de Poderes se encuentra vigente en la actualidad bajo un esquema de cooperación y de una estrecha vinculación en la que cada Poder asume su responsabilidad de acuerdo a sus facultades Constitucionales y se destaca el acotamiento de la influencia del Poder Ejecutivo con los otros Poderes; no obstante es importante hacer una ingeniería constitucional de los Poderes con el propósito de que sean más efectivos ante sus representados.

Décima.- El Poder Legislativo en la nueva forma de Negociación:

Tenemos un presidencialismo débil que debemos fortalecer, no necesariamente mediante una regla de suma cero, en la que lo que gane un poder lo pierda otro. Tenemos que incorporar una serie de disposiciones que permitan mayor colaboración. Nuestro derecho lleva a la confrontación al Poder Legislativo y al Ejecutivo, o sea, evita la buena cooperación, evita el acuerdo, tenemos que poner una serie de reglas que nos permitan esa cooperación

Una solución a la infinidad de enfrentamientos entre ambos poderes sería el establecimiento de un sistema semiparlamentario, que garantice la representación plural de la sociedad a través de los diputados y senadores, porque todo lo demás serán parches que no van a resolver la disfuncionalidad que ya existe y en la medida en que las propuestas del presidente se detengan en el Congreso por falta de acuerdos, la sociedad va a ir perdiendo la confianza hasta en el jefe del Ejecutivo federal, que es la figura más respetable entre la sociedad mexicana

Décima primera.- El objetivo de la función de Control es verificar el cumplimiento de las atribuciones encomendadas:

Supervisar que los actos de la Administración o de la Judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas, bien en la Constitución o en las Leyes o bien en ambas, es el objetivo de la función de control.

Décima segunda.- La importancia del análisis de la Teoría del Control de diversos tratadistas para hacer vigente el Estado de Derecho:

En el presente estudio se mencionan las Teorías del Control de León Duguit, Maurice Hariou, Manuel Aragón y Karl Loweinstein con el objeto de entender su origen, que data de muchos años atrás, en la preocupación de construir y hacer vigente un Estado de Derecho y someter el ejercicio de Poder a los principios de legalidad para que las garantías individuales queden debidamente protegidas.

Décima tercera.- El Poder Político como objeto de Control:

La función de control siempre se ha utilizado para verificar los actos de la Administración.

El control del poder político, es la facultad que los órganos constituidos tienen de frenar, vigilar, revisar y sancionar aquellos actos que pretendan excederse de la propia esfera competencial o de las de otros órganos, de acuerdo con las facultades que determine el orden jurídico.

El control se instituye para evitar el ejercicio abusivo de facultades que el orden jurídico les ha concedido a los distintos funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Décima cuarta.- La aplicación de los medios de Control para hacer efectivas las normas constitucionales:

Los medios de control hacen efectivas las limitaciones contenidas en las normas constitucionales.

Este control puede efectuarse tanto sobre los actos del presidente o jefe de Estado, como sobre actos de administración, del Poder Legislativo e incluso del Judicial.

El control legislativo, es decir, el control parlamentario, como es llamado por tratadistas que hablan de regímenes parlamentarios, es aquel que ejerce el Poder Legislativo como órgano en virtud de determinadas facultades que la Constitución le ha concedido.

Hemos visto que no es suficiente la regulación del control por la Constitución para hacerlo un control jurídico, pues a pesar de que se realiza dentro de parámetros que las leyes determinan, el derecho no convierte en materialmente jurídico al control tan sólo porque lo prevé.

Si consideramos que es un control que se efectúa discrecionalmente, y que se basa más bien en razones políticas y de oportunidad, que en razones jurídicas o de acuerdo con un código o ley, debemos concluir con Manuel Aragón que el control legislativo es un control político.

Sin embargo, la distinción no es tan sencilla, pues, el control jurídico excluye toda posibilidad de apreciación política, pero el control parlamentario como control de oportunidad incorpora elementos de juicio de estimación jurídica.

Décima quinta.- El sistema de Control en las relaciones de cooperación entre los Poderes:

El objeto del control es el poder político, que se manifiesta a través de los actos del titular del Poder Ejecutivo y del Legislativo, al realizar las funciones estatales que le han sido asignadas.

Este control se lleva a cabo gracias a que la Constitución ha establecido relaciones de cooperación e interdependencia entre los poderes, pues el control no sólo se efectúa mediante atribuciones específicas de control, sino también en virtud de la realización de funciones que se realizan en colaboración con otros órganos. De esta manera, en ciertos casos puede el Poder Legislativo determinar si toma una decisión con el fin de controlar los actos del Ejecutivo, o si coopera ayudando a completar la función.

Décima sexta.- El control Legislativo con el fin de evitar abusos del ejecutivo en sus facultades:

El control legislativo se realiza con el fin de evitar que el Ejecutivo abuse de sus facultades y se extralimite en perjuicio de los gobernados. Además, pretende mantener el equilibrio entre los poderes evitando que el Ejecutivo de alguna manera adquiera mayor influencia sobre los otros, o ejerza más facultades de las que constitucionalmente le han sido atribuidas.

Décima séptima.- El Control Constitucional del Poder Legislativo en actos del Poder Ejecutivo:

La Constitución no hizo todopoderoso al ejecutivo, puesto que parte de sus funciones no son discrecionales y para poder realizarlas ocupa de la voluntad del congreso, siendo entonces necesario que este último utilice en términos reales su intervención en las facultades del presidente, como un medio de control político y así equilibrar su relación, que es muy necesaria para el buen funcionamiento del sistema de gobierno.

Algunos de estos medios que confiere la Constitución al poder legislativo con respecto al ejecutivo, y que pudieran funcionar como controles de tipo político a sus múltiples facultades son: a) el control de la bolsa o presupuesto; b) la ratificación de determinados actos; c) el juicio político de responsabilidades; d) las sesiones extraordinarias, y e) las facultades implícitas.

Décima octava.- Una prioridad, reforzar los mecanismos de Control Constitucional del Legislativo en los actos del Ejecutivo:

Nuestra Carta Magna dispone diversas medidas de Control del Legislativo, sin embargo estas no han tenido eficacia plena debido todavía a la influencia que ejerce el titular del Ejecutivo sobre algunos miembros del Congreso, sobre todo con los de su partido político; pero en parte también al desconocimiento y poca eficacia en la aplicación de dichos mecanismos de control, por ello la necesidad de una mayor capacitación además de seguir reforzando la autonomía del órgano Legislativo.

BIBLIOGRAFÍA

ALACÀNTARA Manuel, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco. **"Funciones, Procedimientos y Escenarios. Un análisis del Poder Legislativo en América Latina"**. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España, 2005.

ANDREA SÀNCHEZ, Francisco José de. **"Un aspecto toral del proceso legislativo"**. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, Enero-Abril 2003.

ANLEN LÒPEZ, Jesús. **"Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México"**, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2005.

ARAGÒN, Manuel. **"La iniciativa legislativa"**. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, núm. 72, 1986.

"La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional", en Revista Española de Derecho Constitucional, año 6, núm.17, mayo-agosto de 1986

ARCHER, RONALD y Shugart, Matthew. **"El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia. En Mainwaring, Scout y Shugart, Matthew (eds). Presidencialismo y democracia en América Latina"**. Paidós, Buenos Aires, 2002.

ARTEAGA NAVA, Elisur. **"Derecho Constitucional"**, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, México, 2001.

Berlín Valenzuela, Francisco. **"Derecho Parlamentario"**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

CARPIZO, Jorge. **"El presidencialismo mexicano"** 2da. ed., México, Siglo veintiuno editores, 1979.

CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. **"Elementos de técnica legislativa"**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000.

Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados, **Revista Quórum Legislativo**, No. 86 julio – septiembre 2006. México.

----- **"Constitución, democracia y control"**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.

Conferencia sobre el "Significado del control parlamentario", dictada el 5 de diciembre de 1989 en el ITAM, Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, París, Recueil Sirey, 1923

CORONA FERRERO, Jesús Ma. **"La técnica legislativa a debate"**. Editorial Tecnos, Madrid, 1994.

COVIÀN ANDRADE, Miguel. **"El sistema político mexicano. Legitimidad Electoral y Control del Poder Político."**, Ed. CEDIPC, México, 2004.

COVIÀN ANDRADE, Miguel. **"Teoría Constitucional"** Tomo I, Ed. CEDIPC, México, 2004.

COVIÀN ANDRADE, Miguel. **"Teoría del Rombo"** Tomo I, Ed. CEDIPC, México, 2004.

"Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídica, Editorial Porrúa, S.A., segunda edición, Tomo 1-0, México, 1988. Duverger, Maurice, **Los Partidos Políticos**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

MURO RUIZ, Eliseo. **"El Artículo 93 Constitucional y la rendición de cuentas de los servidores públicos en México"**, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

GARITA ALONSO, Miguel Ángel. **"Mecanismos de Control Constitucional"** Conferencia impartida en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo; organizado por el Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, Abril 2009.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia. **"Proceso Legislativo"** *Estudio de Derecho Comparado de diversos países*". Centro de Documentación, Información y Análisis. Cámara de Diputados, México, Septiembre, 2006.

GARCÍA MARTÍNEZ, Ma. Asunción. **"El procedimiento legislativo"**. Congreso de los Diputados, Madrid.

GONZÁLEZ CANOV., Pablo, **México hoy**, Siglo veintiuno editores, 7¹. Edición, México 1983.

GRETEL, **"La forma de las leyes, 10 estudios de técnica legislativa"**. Bosh, Barcelona, 1986.

HUERTA OCHOA, Carla. **"Mecanismos constitucionales"** para el control del poder político, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

JIMÈNEZ CAMPO, Javier. **"El control jurisdiccional y parlamentario de los decretos legislativos"**, *Revista de Derecho Político*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Artes Gráficas Benzal, núm. 10, verano 1981

----- **"La iniciativa legislativa"**. Alegatos. núms.. 25 y 26, septiembre –diciembre de 1993, enero – abril de 1994.

LANZ CÀRDENAS, José Trinidad. *La controlaría y el control interno en México*, México, FCE, 1987

LERDO DE TEJADA, Sebastián. **El Lobbying en México**, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2004.

LÒPEZ OLVERA, Miguel Alejandro. **"El procedimiento legislativo"**. Concordancias, Estudios jurídicos y sociales. México, año 3, núm. 5, 1998.

MORA DONATTO, Cecilia. **Cambio político y legitimidad funcional**, México, Miguel Ángel Porrúa Editores, 2006.

OROZCO HENRÌQUEZ, J. de Jesús. **"El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior"**, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988

SALAZAR ABAROA, Enrique. **"Derecho parlamentario"**, México, INAP, 1989

VALADÈS. Diego. **"El Control del Poder, México"**, Porrúa UNAM, 2006.

VALADÈS. Diego. **"El Gobierno de Gabinete, México2"**, UNAM - IIJ, 2003.

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2008.

"Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos", Edición realizada para la Cámara de Diputados, Legislatura LXI. México, 2009.

Agenda Legislativa Cámara de Diputados.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS:

- http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_24A_BR2009.doc, consultada el día 6 de Junio de 2009.
- http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_VI/Leyparticipa.docntosmunicipales, consultada el día 6 de Junio de 2009.
- http://congresocam.gob.mx/LIX/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=91&Itemid=115, consultada el día 6 de junio de 2009.
- <http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Constitucion/constitucion.doc>, consultada el día 6 de Junio de 2009.
- http://info.hidalgo.gob.mx/NORMATECA/WORD/ConsPEH_20042004.doc, consultada el día 6 de Junio de 2009.
- <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/leyes2006/Leyes.html>, consultada el día 6 de Junio de 2009.
- <http://congresomich.gob.mx/congreso/constitucion.htm>, consultada el día 6 de Junio de 2009.
- <http://www.legislaturaqro.gob.mx/files/leyes/word/48%20Constitucion%20%20Qro.doc>, consultada el día 7 de Junio de 2009.
- http://www.congresotabasco.gob.mx/sitio/marco/constitucion_tabasco.pdf, el día 7 de Junio de 2009.
- http://congresotabasco.gob.mx/sitio/trab_legis/leyes_pdfs/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20del%20Edo%20de%20Tabasco.pdf, consultada el día 7 de Junio de 2009.

- <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/congreso/paginas/leyes/cons-t2009.doc>, consultada el día 7 de junio de 2009.
- <http://www.congresoazac.gob.mx/content/leyes/constitucion.htm>, consultada el día 7 de junio de 2009.
- <http://www.congresoazac.gob.mx/content/leyes/leyparticipciudadana.htm>, consultada el día 7 de junio de 2009.
- http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm, consultada el día 7 de junio de 2009.
- <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html>, consultada el día 7 de junio de 2009.
- <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=66&fin=96&tipo=2>, el día 7 de Junio de 2009.
- <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371185899054889650035/index.htm>, consultada el día 7 de Junio de 2009.