

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO CON EL TEMA
***“RETOS Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE COMISIONES DE LA LX LEGISLATURA
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN”***

TESISTA: GILBERTO CARRILLO PACHECO.

ASESOR: DR. ELISEO MURO RUIZ.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Biblioteca Central

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM



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.

DEDICATORIAS

A mis papás, Guillermo Carrillo Partido y Aminta Noemí Pacheco Llinas, por su gran amor, cariño, apoyo y educación, por brindarme todo lo necesario para poder haber llegado a este objetivo; por enseñarme así como ellos lo hicieron, que es necesario ser responsable y trabajar con empeño para salir adelante.

A mis hermanas, Amira, Adia, Edna, Karina, a quienes les agradezco sus cuidados y el cariño que siempre me han dado de manera incondicional, mismo que es igualmente correspondido. Ellas son ejemplo constante de triunfo y astucia.

A Hamet Antonio, mi sobrino, por ser como un hermanito para mí.

.

Al (a) pequeño (a) que está por llegar, a quien ya quiero aún sin conocerle.

A Juan Aranda Méndez+ y María Luisa Terrones Flores+, por su amabilidad, cariño y por ser dos de las mejores personas que he conocido.

A mis amigos, Roberto, Lucero, Azué, Rodrigo, Amurabi, Hugo, José Luis, Mariana, Jenaro, Héctor, Erika, Julio, Tatiana, Jonathan; que habiéndoles conocido en las aulas o fuera de éstas les tengo que agradecer que me hayan tendido la mano en circunstancias difíciles, así como el haber pasado momentos muy gratos y divertidos.

Al Dr. Eliseo Muro Ruiz, mi asesor, quien compartió sus conocimientos conmigo ayudándome así para poder concretar este trabajo.

Al Mtro. Edmundo Elías Musi, Director del Seminario, por su afable orientación en la elaboración de esta tesis.

A todos mis maestros, por su enseñanza, enriqueciendo de esta manera mi vida.

A los abogados que me han permitido trabajar junto a ellos, adquiriendo así valiosa experiencia.

A los integrantes del H. Jurado quienes amablemente ofrecen su tiempo para asistir a este acto tan importante en mi vida.

A la Facultad de Derecho y a la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme abierto sus puertas, institución a la cual le tengo profundo respeto.

A toda mi familia, amigos, compañeros y a aquellas personas que he conocido a las cuales les guardo estimación, agradecimiento y afecto.

A México.

A Dios, a esa fuerza que me hace tener esperanza y me motiva a seguirme esforzando aún cuando parece que no existen soluciones.

CAPITULADO

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES

1.- El Estado y sus poderes constitucionales.....	12
2.- La democracia y el órgano legislativo.....	26
3.- Teleología del Poder Legislativo (fines).....	39

CAPÍTULO SEGUNDO

FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

1.- Función legislativa.....	41
2.- Función de dirección política.....	44
3.- Función jurisdiccional.....	45
4.- Función presupuestaria o financiera.....	46

CAPÍTULO TERCERO

LAS COMISIONES DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS EN EL DERECHO COMPARADO

1.- Estados Unidos de América.....	49
2.- España.....	68
3.- Francia.....	81

CAPÍTULO CUARTO

LOS DESAFÍOS DE LAS POTESTADES CONSTITUCIONALES DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA LX LEGISLATURA

1.- Conceptualización de “Comisión”.....	89
2.- Clases De Comisiones.....	91
3.- Facultades de las comisiones y los asuntos de mayor trascendencia pendientes en la LIX legislatura, mismos que deberán retomarse en la presente	

legislatura.....	98
4.- Cuerpo Técnico de las Comisiones.....	119
• Conclusiones enunciativas y propositivas.....	126
• Bibliografía.....	130

INTRODUCCIÓN

La historia del Poder Legislativo en México es amplia y variada, llena de muchos matices que durante el tiempo han enriquecido su paso en la vida nacional. Puntos positivos y negativos han conformado su funcionamiento hasta el día de hoy, sin embargo lo que es necesario reconocer es que es un elemento vital en toda forma de gobierno que busca acceder a un sistema con tintes democráticos.

Señalo como de suma trascendencia su existencia porque creo fervientemente que aún a pesar de todos los defectos que aquejan al Poder Legislativo y que por cierto es necesario eliminar en la medida de lo posible, es el componente que con un desempeño correcto puede ser el fiel de la balanza que se traduzca de manera positiva en muchos aspectos del día a día para todos los ciudadanos.

Debemos tener memoria histórica y recordar muchos de los abusos que se han cometido cuando existe un poder absoluto, concentrado, unipersonal, es por ello que es necesario recalcar la importancia de su existencia.

Este trabajo de investigación es realizado con la intención de exponer la necesidad de fortalecer a este Poder pero no entendiéndolo de manera arbitraria, sino con honestidad en sus integrantes, con preparación, con sentido de responsabilidad, con el ánimo y la firme intención de cooperar con el desarrollo de nuestro país. Así como tratar de mostrar algunos de los mecanismos que deben ser modificados y empleados para lograr que el trabajo legislativo arroje los resultados esperados.

Para ello en el primer capítulo se cita como fundamento y origen del Poder Legislativo la división de poderes, teoría concebida como necesaria desde el siglo XVIII. También se señalan los objetivos que busca alcanzar el Legislativo a través de su trabajo.

En el segundo capítulo se plasman las funciones otorgadas por la Carta Magna al Congreso de la Unión, que van desde la potestad legislativa, pasando por la de dirección política en la que se intenta influir en la orientación de las políticas a seguir, la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos como uno de los aspectos que comprende la presupuestaria o

financiera y aquella que de manera exclusiva puede ejercer este Poder de la Unión como lo es la jurisdiccional para el caso de determinar procedimientos que impliquen sanción en contra de ciertos servidores públicos.

Para enriquecer las virtudes del Poder Legislativo en México y poder eliminar sus fallas, se incluyó en el presente documento en el tercer capítulo, una breve descripción de la organización y funcionamiento de las comisiones de trabajo en países como Estados Unidos de América, España y Francia, de los cuales se pueden tomar como ejemplo aquellas características positivas y desechar las negativas que no deben ser reproducidas en nuestro sistema.

En tanto que en el capítulo cuarto se señala la importancia de las comisiones en el trabajo legislativo como el núcleo de la discusión y producción de leyes, así como los apartados que deben ser corregidos para hacer mucho más eficiente su labor y por ende la del Congreso en su conjunto. De igual manera se mencionan algunos de los asuntos más importantes que deben ser retomados por la LX Legislatura del Congreso de la Unión, en los cuales se necesitan obtener avances inmediatos.

CAPÍTULO PRIMERO

EL ESTADO Y LA DIVISIÓN DE PODERES

La tendencia de evitar la concentración del poder del Estado a través de la distribución equilibrada de las atribuciones públicas entre diversos entes, tiene antecedentes remotos. Fue, sin embargo, durante el siglo XVIII, con las ideas de Montesquieu, cuando esas tendencias alcanzaron su más acabada expresión ideológica, al grado de considerar la división de poderes como uno de los dos elementos imprescindibles en la organización del Estado. Los revolucionarios franceses afirmaron en el artículo 16 de la Declaración de 1789, lo siguiente:

“toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución.”

En Grecia, en las ideas expuestas por Platón y Aristóteles se considera la calidad y el número de los gobernantes como factores definitorios de las formas de gobierno, por lo mismo, esos filósofos determinaron la posibilidad de que diversas personas ejercieran el poder público.

Aristóteles señala que toda organización equilibrada de la ciudad debe contemplar tres elementos de gobierno con facultades específicas y diferentes entre sí. Enuncia el elemento deliberativo, el de magistrados y el jurídico, y los explica de la siguiente manera:

“...Todas las formas de Constitución tienen tres elementos... y si estos elementos están bien reglamentados , la Constitución estará necesariamente bien ordenada... el primero es, cual debe ser, el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes, el segundo se refiere a las magistraturas, es decir, cuáles deben ser y cuáles son los asuntos que deben controlar y gobernar y cuál debe ser el método de elección en ellas, y el tercero en cuál debe ser el cuerpo jurídico ... el elemento deliberativo tiene poder acerca de la guerra y de la paz y de la formación y disolución de alianza, acerca de las leyes, acerca de las sentencias de muerte, del destierro y de las confiscaciones de propiedades, y acerca de las rendiciones de cuentas de los magistrados ... el título de magistratura, tomándolo simplemente , debe aplicarse de modo principal a aquellos cargos a quienes se ha asignado el deber de deliberar acerca de

ciertas cuestiones y de obrar como jueces y de emitir órdenes y de manera especial esto último, ya que el dar órdenes es lo más característico de la autoridad... el punto de distinción entre los tribunales jurídicos descansa en tres determinantes: los constituyentes, la esfera de acción y el procedimiento de designación. En cuanto a sus constituyentes, se trata de saber si deben ser elegidos de todos los ciudadanos o a partir de una clase determinada; en cuanto a la esfera de acción saber cuántas clases de tribunales de justicia hay; en cuanto al sistema de designación, si hay que designarlos por voto o por sorteo.”

En Roma durante el periodo republicano se manifestó un mecanismo equilibrador del poder político a través de las diferentes atribuciones del senado, del consulado y de la participación ciudadana en la adopción de ciertas decisiones legislativas. Polibio consideró que el consulado representaba la forma de gobierno monárquica; el senado la aristocrática; y la participación ciudadana la democrática. Percibió las formas puras de gobierno aristotélicas como componentes de la organización política de la República romana. De manera semejante, Marco Tulio Cicerón apreció la organización republicana.

En el Estado Moderno, durante el siglo XVII tuvieron lugar dos hechos relevantes relacionados con el principio de la división de poderes por una parte, al producirse la decapitación de Carlos I de Inglaterra con motivo del triunfo de la rebelión encabezada por Oliverio Cromwell, éste expidió el Instrument of government, documento que postuló un principio de división de poderes; por otra parte, la publicación del ensayo sobre el gobierno civil, de John Locke, donde el autor desarrolló una teoría sobre la separación de funciones públicas, en que expresa lo siguiente:

“...La primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aún al poder legislativo debe gobernar. La autoridad legislativa o suprema no sabrá asumir por sí misma el poder de gobernar por decretos arbitrarios improvisados, antes deberá dispensar justicia y decidir los derechos de los súbditos mediante leyes fijas y promulgadas y jueces autorizados y conocidos.”

Locke distingue con claridad las funciones de la potestad pública que se refieren a la expedición de las leyes, a la función del gobierno y a la impartición de justicia. Sin embargo, sólo reconoce dos poderes: el legislativo que reside en el parlamento y el poder ejecutivo

depositado en el rey; este poder le permite al monarca hacer la guerra y concertar la paz, hacer alianzas, enviar y recibir embajadas.

La función judicial no es reconocida por Locke como propia de un poder sino como actividad implícita en el poder ejecutivo, no obstante que el monarca no la realiza porque se encuentra a cargo de los jueces.

El Estado requiere de la división de poderes de carácter constitucional con el objetivo de generar cierto equilibrio entre los mismos, así como el evitar que se concentren en demasía las funciones en uno u otro poder. Locke atribuyó al monarca, la facultad de la prerrogativa que lo facultaba para actuar discrecionalmente con el objeto de alcanzar el bien común, en el ejercicio de esta atribución, el rey podía hacer a un lado la ley o pasar sobre ella.

En el Estado Contemporáneo, Montesquieu tuvo presente los efectos del despotismo alcanzado por la monarquía francesa. En especial el gobierno de Luis XIV, quien con tres palabras describió la síntesis autocrática del poder: "l'état cest moi".

Montesquieu afirmó la existencia de tres poderes: el legislativo, el ejecutivo de gentes y el ejecutivo civil o judicial. El primero hace las leyes, el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Afirmando Montesquieu lo siguiente:

"... La libertad política sólo reside en los gobiernos moderados y aún en ellos, no siempre se encuentra. La libertad política sólo existe cuando no se abusa del poder; pero la experiencia nos muestra constantemente que todo hombre investido de autoridad abusa de ella... para impedir este abuso, es necesario que, por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder. Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; porque puede temerse que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado el poder legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos.; el juez sería el legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez

podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.”

Con este pensamiento se generalizó la convicción de mantener separados a los órganos del poder público, asignándoles específicas atribuciones para evitar la opresión. Esta idea, esencialmente política, implica que las leyes deberían ser hechas por una asamblea electa por el pueblo porque siendo éste el titular de la soberanía sólo podía someterse a las normas generales que hicieran sus representantes. Las funciones de gobierno, consistentes en aplicar esas leyes en la esfera administrativa, solamente corresponderían al órgano ejecutivo; y las funciones jurisdiccionales que se traducen en aplicar las leyes para resolver controversias, únicamente las podrían desarrollar los tribunales y jueces.

El principio así concebido, inspiró a los fundadores del Estado contemporáneo. El 8 de febrero de 1778, en el Correo de New York se publicó un texto en el que se expresa la idea en cuanto a la concepción de la separación de poderes. El derecho constitucional de los Estados Unidos de Norteamérica parte de los conceptos sistematizados por Montesquieu y los adopta con la idea de la aplicación pragmática de las leyes físicas de los “checks and balances”; esto es, de los frenos y contrapesos que deben existir entre los tres órganos del Estado para que se equilibren entre sí.

Naturaleza Jurídica de la División de Poderes.-

Tal como fue concebido el principio, no soportó la prueba de fuerza a que fue sometido en la organización y funcionamiento de los estados, debido a las siguientes causas:

La potestad pública es única e indivisible, en consecuencia es falso que se pueda producir la división de poder, lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública; o sea, una repartición de la producción normativa.

Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas. Existen excepciones y temperamentos, es ejemplo de aquellas la facultad que le permite al Presidente de la República expedir leyes de emergencia

cuando ha sido suspendida la Constitución; los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una función.

Además no todas las funciones que desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente. Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas; o sea, la determinación de las reglas de producción normativa que corresponde a cada órgano del Estado.

La División de Poderes en México.-

México es prototipo de la estructura y de las características del Estado contemporáneo porque cuando consumó su independencia, la ideología política predominante, la ilustración, ofrecía posibilidades tan sugestivas para la organización política de los estados que los fundadores de la nación no pudieron desatenderlas.

Todas las constituciones de nuestro país han consagrado la división de poderes pero no lo han hecho de manera idéntica. Las variantes se refieren a dos criterios: la importancia formal de los órganos entre sí y su número.

En cuanto a la importancia o rangos existentes entre los órganos, destaca la tendencia que presenta al legislativo como el órgano originario y fundamental.

El estudio de las atribuciones de los órganos del poder público requiere la aplicación de dos criterios: el formal que define la atribución sin considerar su naturaleza jurídica, tomando en cuenta únicamente el órgano que la produce para hacer la calificación de la facultad; y el material que establece la naturaleza legislativa, administrativa o jurisdiccional de la atribución de acuerdo a sus características intrínsecas, sin que importe el órgano al que se encuentre asignada.

En estos términos, la facultad del Congreso de la Unión para aceptar la renuncia del presidente es formalmente legislativa porque le corresponde al Congreso pero es materialmente administrativa porque su naturaleza no es de una norma general sino de un acto individualizado de aplicación normativa. De manera semejante, la atribución del Poder

Judicial Federal de establecer jurisprudencia obligatoria, formalmente es un acto jurisdiccional porque es emitida por el órgano judicial pero, aplicando el criterio material es legislativa porque su naturaleza corresponde a una norma general.

En la Constitución se consagran dos declaraciones relativas al principio de división de poderes, la primera se refiere a la estructura y organización de la Federación y la segunda determina la estructura constitucional del poder público en los estados.

El concepto de temperamentos de la división de poderes surge como consecuencia de considerar, erróneamente, que la distribución de facultades entre los órganos del Estado constituye rígidamente una “división de poderes” tal como se entendió durante el siglo XVIII.

Se conoce como temperamentos a los dispositivos constitucionales que establecen la participación de dos o más órganos del Estado para el desarrollo de una atribución. La denominación deriva de la locución “temperar” que significa atemperar, templar o disminuir el exceso de una cosa. Su aplicación, en lo que se refiere a los órganos del Estado, se explica porque teóricamente los temperamentos son medidas o acciones que suavizan o disminuyen la rígida división de poderes. Ejemplos de ello, es la obligación a cargo del presidente de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; también, la norma que permite al Ejecutivo Federal iniciar el procedimiento congresional para la producción de leyes o decretos.

Como en casi todas las constituciones del mundo, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establece en el artículo 49 el principio de la división de poderes, con el cual se trata de hacer efectiva la organización legal del poder en el moderno estado de derecho, a fin de que el despacho del gobierno no quede concentrado en una sola persona o corporación, dividiéndose en consecuencia, para su ejercicio en los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

En nuestro país desde que surgen los Sentimientos de la Nación en el año de 1812, los cuales son fundamento de la Constitución de Apatzingán de 1814 y de la Constitución de 1824, hasta la de 1917, ha existido la división de poderes en la forma clásica, con excepción del periodo del centralismo de 1835 hasta 1847, ya que es en este último año que se retoma

el federalismo, la división y el equilibrio de poderes, al recobrar vigencia la Constitución de 1824 junto con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Lo anterior es quebrantado por la dictadura de Santa Anna hasta la Revolución de Ayutla en 1854-1855, hecho que desemboca en la Constitución de 1857, que perdura hasta la de 1917, la que en el artículo 40 establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta división de poderes ha sido la clave del sistema constitucional mexicano, consistente fundamentalmente en un sistema de distribución de competencias jerárquicamente enlazadas para el cumplimiento de las funciones legalmente instituidas de acuerdo con las atribuciones con las que cuenta el Estado.

En 1750 Montesquieu publicó su obra principal “El Espíritu de las Leyes”, en la que se postula la necesidad de que la autoridad política del Estado se divida en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Con la teoría de la división de poderes de Montesquieu, se interpretaba ésta división como una contraposición de poderes, sin embargo lo ideal es, que en lugar de estimarse que entre los poderes debe existir contraposición o contrapeso entre ellos, en realidad debe existir “colaboración” la cual, en vez de entorpecer las funciones de cada uno de ellos, debe facilitarlas y agilizarlas, para que sin perder sus potestades se asegure una eficaz marcha de la nación, mediante la vigilancia y cooperación mutuas que ha de imperar en los órganos constitucionales.

Sin embargo, si atendemos la realidad de la vida política de nuestro país, no podemos dejar de asimilar ésta división como una especie de mecanismo para contar con un verdadero equilibrio entre ellos, articulados por la estructura constitucional que distingue las funciones y órganos superiores del Estado. Parte de la evolución constitucional comprende que las instituciones estatales se constituyen como reacción contra el autoritarismo; ya que el ideal de alcanzar la libertad va acompañado de la limitación y control del poder oficial.

De esta forma, en cada país se instituye una distinción y relación entre éstos poderes, como en los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial; ésta distribución de poderes se presenta en los Estados constitucionales y en la forma representativa del gobierno. Esta organización es un sistema de restricciones a la actividad del poder, una garantía de libertad

individual que contribuye a regular su dinamismo, equilibrio y armonía, mediante frenos institucionales en el marco de sus respectivas competencias.

Por ello, el objetivo que debe buscar el Estado es que la división y colaboración de poderes se fortalezca y se controle eficazmente, implicando en nuestro régimen constitucional una verdadera coadyuvancia y equilibrio en beneficio del Estado mexicano. Diversos autores señalan que el principio constitucional de división de poderes consagrado en el artículo 49 constitucional, todavía hace algunos años, había sido inexorablemente sustituido por un conjunto de prácticas que integraban la concentración autárquica de todo el poder público en manos de una sola persona: el jefe del Poder Ejecutivo Federal, quien era, al mismo tiempo, el jefe nato del partido oficial y verdadero elector del sucesor por el cual el pueblo habría tenido mansamente que votar.

La forma aplicada en México de la concentración del poder, que constitucionalmente debía estar distribuido por lo menos en tres grandes cuerpos independientes entre sí y en tres niveles, es absolutamente incompatible con un sistema de equilibrio de poderes como el que señala nuestra Constitución.

Diversos tópicos que giran en torno a la división de poderes han estado en el centro del debate nacional en los últimos años. Este debate ha provocado varias reformas constitucionales y legales que han modificado, por una parte, la estructura y las relaciones de los principales poderes del Estado, y por otra, los principios y reglas que han caracterizado a nuestro sistema político.

Para la Constitución de 1917 la teoría de la división de poderes ancló en el plano formal del sistema político, pero no logró materializarse por el predominio de un partido mayoritario, cada vez más hegemónico que cumplió su ciclo de apogeo. Si aplicamos la teoría al caso de México, veríamos que, o bien, no fue cabalmente comprendida, o a la misma teoría le faltaron algunos elementos para explicarnos el profundo desequilibrio con el cual ha venido operando en el caso mexicano, debido a una variable comprendida, como fue la presencia dominante de un solo partido.¹

¹ Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 8ª. Ed., México, Porrúa, 2003, pp. 399-415.

Respecto de nuestro sistema político, cabe decir, que pese a sus deficiencias, ha permitido hasta ahora a la comunidad institucional y la paz pública, logros de ninguna manera desdeñables en una región políticamente crítica como la latinoamericana. Nuestro sistema político ha experimentado hondas y diversas transformaciones, que se han reflejado ya en el orden constitucional.

Este esquema entró en crisis, varios de sus principios y reglas han sido revisados, transitándose hacia una realidad política diversa. La autoridad presidencial ha sido severamente cuestionada en los últimos sexenios, particularmente a finales de cada periodo constitucional; como hemos visto el dominio del que fuera el partido mayoritario decreció hasta perder la Presidencia de la República; las reglas de trato con la iglesia cambiaron, el propio ejército ha sido enjuiciado a menudo, mientras que las clases afectadas por la crisis económica han dado muestra de inconformidad creciente.

A partir de 1994 arreció la crisis del sistema político mexicano, distintos eventos, algunos notablemente graves, conmovieron al sistema. Tal es el caso de la división de poderes, principio que durante mucho tiempo funcionó de manera relativa en nuestro sistema político, y que al día de hoy ha marchado a lo que se le puede denominar como un nuevo equilibrio.

Debido a ello todavía a finales de los años noventa, se realizaron algunas reformas constitucionales y legales que tendieron a que los poderes Legislativo y Judicial se desempeñaran como contrapesos más efectivos.

Una breve reflexión se da en donde la vigencia del principio de división de poderes, a partir de 1988, más que nunca adquiere un nuevo parámetro de legitimidad procedimental en aras del recto funcionamiento de los órganos constitucionales en los cuales se deposita el poder del Estado.

Cabe señalar que a partir de que se dio la instalación de los denominados diálogos para la reforma del Estado en 1996 y su corolario en la Reforma Constitucional del 22 de agosto de 1996, marcan un hito en la historia constitucional, y en la real división de poderes.

1.- El Estado y sus Poderes Constitucionales.

El Estado es el cuerpo político de una nación, rigiéndose por ciertas normas fundamentales que emanan de una Constitución; compuesto en nuestro caso por Estados que integran la federación, cuyos poderes regionales gozan de autonomía y aún de soberanía para su vida interior.

La Constitución General de la República denomina Poder Legislativo Federal al órgano de la Federación que tiene como atribución predominante expedir las leyes federales en las materias que la misma norma fundamental determina, a través de facultades expresas e implícitas.

Históricamente el órgano legislativo ha sido regulado permanentemente en las constituciones políticas de México. En general se le ha reconocido cierta relevancia política respecto de los otros órganos por la representatividad que se les atribuye.

Las variantes del órgano legislativo, registradas por el constitucionalismo mexicano, se refieren a su composición que puede ser explicada conforme a los sistemas unicamaral y bicamaral.

En el sistema unicamaral el órgano legislativo se compone con una sola cámara que representa políticamente a la población, a los ciudadanos o a la nación. La existencia de una cámara hace que el proceso legislativo se realice con mayor facilidad y, consecuentemente, propicia que la producción de leyes sea más expedita. Presenta, sin embargo, el riesgo que la misma agilidad de la asamblea provoque que sus decisiones puedan ser precipitadas; también ha llegado a manifestar cierta impulsividad y, en ocasiones, la tendencia de obstaculizar las propuestas del órgano ejecutivo. En nuestro país opera este sistema en los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

Por lo que respecta al sistema bicamaral, encuentra su origen en el Parlamento inglés y cobró importancia con el nacimiento del Estado federal. Se distingue por integrar al órgano legislativo con dos cámaras o asambleas que tienen diferentes atribuciones y representación política. En la monarquía inglesa existe la Cámara de los lores que representa los intereses

de la aristocracia y la de los comunes con la representación del pueblo. En los estados federales como México, Alemania, Canadá, Estados Unidos y Suiza, también existen dos asambleas: la Cámara de Diputados que representa los intereses del pueblo o de la nación y la de Senadores que representa los intereses de los estados, provincias, landers o cantones.

En este sistema también se observan ventajas y riesgos. Dentro de las primeras localizamos los siguientes: a) en la producción de las normas generales que conocemos como leyes, se da una representatividad más amplia; b) es mayor la posibilidad de análisis de los proyectos de leyes y decretos que en el sistema unicameral; c) la impulsividad de la asamblea única es atemperada por la Cámara que representa a la aristocracia en Inglaterra y a los estados en el sistema federal; d) se disminuye la posibilidad de obstaculización a las actividades del órgano ejecutivo.

Entre los inconvenientes observamos los siguientes: a) el proceso legislativo se hace más lento; b) se presta a que un proyecto aprobado en una cámara se neutralice en la segunda por presiones del ejecutivo; c) la existencia de las dos cámaras hace posible que el órgano ejecutivo incremente su poder real; d) la cámara que representa a la aristocracia de Inglaterra o a los estados en el sistema federal, suele presentar rasgos elitistas en su integración y funcionamiento.

Como se señaló con anterioridad en nuestro país los Poderes de la Unión están enunciados en nuestra Carta Magna en su artículo 49, el cual señala al Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Por lo que hace al Poder Legislativo éste se deposita en el Congreso de la Unión el cual tiene su base en nuestra Constitución Política, pero además regula su desempeño por su Ley Orgánica emitida el 31 de agosto de 1999 y por el Reglamento para su Gobierno Interior (vigente desde 1934). El Congreso se encuentra integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El número de diputados es de 500 y el de senadores es de 128, cuatro por cada una de las 31 entidades federativas y cuatro por el Distrito Federal, que es la sede de los Poderes de la Unión.

Las funciones encomendadas por la Constitución Política al Poder Legislativo deben ser desempeñadas en forma colegiada. La Constitución señala como el primero de los Poderes de la Unión a esta institución, quien debe encargarse de las labores legislativas.

La actual integración de la Cámara de Diputados tiene por objeto dar mayor juego político a los partidos que cuentan con menor representatividad entre el electorado o población con derecho al sufragio. Trescientos diputados corresponderán a los trescientos distritos electorales uninominales que resultarán de dividir la población total del país entre los distritos señalados, mientras que para la elección de los doscientos diputados restantes, se tomarán los lineamientos señalados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, constituyendo cinco circunscripciones electorales plurinominales, renovándose la misma cada tres años.

Los requisitos establecidos para poder acceder al cargo de elección popular, como lo es el de diputado son:

Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, tener veintiún años cumplidos al día de la elección; ser originario del Estado en el que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella, no estar en servicio activo en el Ejército Federal, no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos de que el interesado se separe de las funciones que desempeñe, de manera definitiva y con un plazo de noventa días previos a que se lleve a cabo la elección. No así para el caso de ser Gobernador, ya que no podrán contar con ese beneficio aún cuando se separe de su encargo. Otro requisito es el no ser ministro de culto religioso alguno o haber sido diputado en la legislatura inmediata anterior.

La Constitución Política señala que para poder estar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, también se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o ser vecino de ésta con residencia efectiva de seis meses.

La Cámara de Senadores debe integrarse por ciento veintiocho miembros, cuatro por cada una de las treinta y una entidades federativas y cuatro por el Distrito Federal, que son elegidos mediante el sufragio universal directo, en tanto que treinta y dos senadores serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional; renovándose ésta cada seis años.

Nuestro sistema parlamentario es una traslación del sistema bicameral norteamericano, que se vio reflejado en el “Acta Constitutiva” de la República Mexicana, en la Constitución de 1824 que le sucedió inmediatamente el mismo año y en las de 1836 y 1843.

Dicho sistema bicameral sirvió de base para que en la Constitución de 1917 se estableciera la Cámara de Senadores en la forma y términos generales que se conocen actualmente, teniéndose la idea de que la referida Cámara de Senadores es la Cámara “Alta” y la de Diputados la Cámara “Baja”, lo cual es incorrecto, puesto que ambas Cámaras que integran el Congreso de la Unión cuentan con la misma jerarquía en el Poder Legislativo, en cuanto a la labor que desempeñan siendo en algunas ocasiones la de Diputados la Cámara de origen, esto es, en donde se inicia la confección de las leyes y en otra, la revisora de éstas, lo que de igual forma puede suceder con la de Senadores.

Los requisitos a cumplir para poder ser Senador de la República son los mismos que para ser Diputado, con excepción del de la edad que en este caso es de 25 años cumplidos al día en que se efectúe la elección.

Los legisladores cuentan con el fuero que les otorga la Constitución Política, en relación con las opiniones que manifiestan en el desempeño de sus cargos, con el fin de no ser objetos de sanción surgidas de conflictos o roces de carácter político mismos que son inherentes a la esencia de sus funciones.

El Congreso de la Unión se reunirá el 1º de septiembre y el 15 de marzo de cada año para iniciar los periodos de sesiones que se regirán por las leyes orgánicas y reglamentos de cada una de estas cámaras, con el fin de discutir todo tipo de asuntos para los cuales está facultado el Congreso de la Unión. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para alcanzar a tratar los asuntos que le conciernan al Congreso, siendo que el primer periodo podrá prolongarse hasta el 15 de diciembre del mismo año, o en su caso al 31 de diciembre. El segundo periodo no se podrá prolongar más allá del 30 de abril del mismo año.² En el caso de tratarse un asunto exclusivo que se someterá a su conocimiento, el Congreso o una sola de las Cámaras se podrán reunir en sesiones extraordinarias, cuya

² Delgado Moya, Rubén, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 16ª. ed., México, Editorial Sista, 2002, pp. 103-134.

convocatoria deberá ser hecha por la Comisión Permanente, órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña diversas funciones, la cuál está compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Dentro de la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados se señalan componentes fundamentales para su mejor desempeño, el primer elemento constitutivo es la Mesa Directiva electa por el Pleno, integrada con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada Grupo Parlamentario, encargada de conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Los Grupos Parlamentarios que son el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos.

La Junta de Coordinación Política que se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario, éste es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

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. Dentro de sus funciones está el establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios.

Dentro de la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores encontramos también a la Mesa Directiva pero en este caso se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores

presentes y en votación por cédula. Dentro de sus funciones está el presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución.

Los Grupos Parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

Al igual que con los diputados la Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

El Trabajo Congresional en Comisiones.-

Ambas cámaras se organizan internamente mediante comisiones de legisladores que por sus conocimientos, experiencia y antecedentes deben atender los asuntos que se refieren a la materia de cada comisión. Además, cada cámara debe nombrar a los legisladores integrantes de su Gran Comisión que es el órgano de su gobierno y centro de poder en cada asamblea. Existen comisiones ordinarias y especiales, como ejemplo de las primeras tenemos la comisión de gobernación y puntos constitucionales, justicia, educación, derechos humanos, ecología, asuntos indígenas, seguridad pública, pesca, defensa nacional, entre otras; y son comisiones especiales, las de investigación y las jurisdiccionales.

Las comisiones de trabajo se encargan de examinar los proyectos de reformas constitucionales, los proyectos de leyes, los proyectos de reformas legislativas y los proyectos de decretos que se refieren a sus materias. En cada caso producen un dictamen que someten a la asamblea correspondiente. El trabajo en comisiones facilita el trámite de los asuntos que son sometidos a la consideración de las cámaras y en general hacen más expedito el proceso legislativo. Debido a esas características, las actividades de las comisiones no se restringen a los periodos ordinarios o extraordinarios de sesiones sino que es realizado durante todo el año.

El desarrollo de la actividad legislativa tiene como consecuencia la creación de cuatro tipos de actos: leyes, decretos, acuerdos y dictámenes. El artículo 70 constitucional establece que las resoluciones del Congreso de la Unión pueden darse de dos formas, como leyes y como decretos; además, la ley orgánica del Congreso permite a cada Cámara emitir acuerdos y dictámenes para la conducción y desarrollo del trabajo interno de la asamblea.

La Ley.- Este acto se produce cuando el Congreso de la Unión expide una serie de normas generales en alguna de las materias que la Constitución le asigna dentro de su competencia; por ejemplo, la expedición de la ley de vías generales de comunicación a la que se refiere el artículo 73 fracción XVII de la norma fundamental.

El Decreto.- Tiene lugar cuando el acto del Congreso se refiere a un hecho o hechos específicos, a situaciones concretas. Por ejemplo, el decreto por el cual se definen los recintos en que cada Cámara sesionará y en que se reunirán conjuntamente para las sesiones congresionales, según lo ordena el artículo 68 constitucional; o aquel decreto expedido por la Cámara de Senadores, erigida en gran jurado, donde se contenga el fallo producido en un juicio político tramitado en los términos previstos en el artículo 110 constitucional.

El Acuerdo.- Además de estos actos, el Congreso de la Unión y cada Cámara emiten acuerdos que permiten la conducción de sus funciones; por ejemplo, el acuerdo que define a los integrantes de las comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados.

El Dictamen.- Por último, el dictamen es la determinación que sobre un proyecto de ley o decreto pronuncian las comisiones de trabajo, ordinarias o especiales, de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

Un Congreso de la Unión con una actividad legislativa eficiente y oportuna, es el mayor punto de equilibrio, el fiel de la balanza, sobre el que se puede apoyar el entendimiento de las fuerzas de poder estatal, por el que afanosamente escudriña toda la teoría política.

Evidentemente que no se trata de una legislación que genere una armonía estática, fría, estructurada, es decir; construida. En un pluralismo razonable y en un consenso acerca de los valores políticos fundamentales. Las labores de asentamiento de costumbres y, conciencias públicas son esenciales para el progreso en las tareas de justicia.

Por lo tanto, el pluralismo, la composición y la distribución del poder en el nuevo congreso, puede llegar a ser reflejo y afirmación operante de la regla de oro de una democracia: “una

persona, un voto”,³ en el cual persona y voto no se refieren al Presidente de la República”.

El nuevo papel del poder legislativo, puede tener derivaciones en cambios estructurales en la distribución nacional del poder político y, por ende, en el equilibrio y balances entre poderes y niveles de gobierno. Esto implica un proceso de aprendizaje de la propia acción legislativa para ser cada vez más un poder, para decidir por sí misma, así como para cooperar, ser autónoma y a la vez capaz de arribar a compromisos democráticos legítimos.

La normalidad democrática representa hoy en nuestro país una práctica política, real y tangible cuya autoría, no se distribuye a persona determinada. Es el resultado de un prolongado debate que se genera y madura en el tiempo, desde diversos escenarios de la vida nacional.

Lo anterior, por supuesto, depende definitivamente de la solidez, modernidad y sentido de responsabilidad de los partidos políticos. Igualmente, debe tomarse muy en cuenta la activa existencia de una enorme y fortísima red de intereses económicos y políticos, formada a través de casi siete décadas de poder discrecional, que no consideraba estar obligado en verdad a rendir cuentas.

El nuevo papel del Congreso con relación al país como un todo, por supuesto va mucho más allá del solo aspecto de las elecciones y aún de diversos elementos de una Reforma del Estado.

Por lo que habría que planear selectivamente un esquema de categorías o principios político normativos inherentes al ámbito del Poder Legislativo, como lo son:

Principio de autonomía y equilibrio. La reforma del Estado debe tener como uno de sus propósitos medulares , el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial, para que sin menoscabo de las atribuciones constitucionales y legales que compete ejercer al titular del poder ejecutivo, prevalezca el respeto a sus respectivas autonomías, sin que ello signifique fractura o confrontación sistemática con el responsable de la administración pública, sino que

³ Sánchez Bringas, Enrique, op. cit., nota 1, pp. 429 y 430.

por el contrario, implique el establecimiento de relaciones de colaboración y equilibrio.

Principio de Gobernabilidad. El Congreso no tiene más camino viable, que privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos que permitan por un lado establecer gobernabilidad y garantizar que fluya la dinámica del proceso legislativo con normalidad, porque de no hacerlo así, se corren graves riesgos de vacíos de poder y paralización de las tareas esenciales del legislador, sobre la base de reglas claras que garanticen la gobernabilidad del órgano legislativo.

Principio de Iniciativa Aprobación. Vinculado al principio de autonomía y equilibrio, los integrantes de una legislatura deben esmerar su empeño por generar iniciativas de leyes, reformas y adiciones a las mismas, que respondan a las expectativas sociales en todos los órdenes de la vida comunitaria. Con ello, al tiempo que cumplen con una de sus funciones esenciales, evitan que sea exclusivamente el poder ejecutivo, quien promueva, por propia iniciativa la creación de leyes.

Principio de Debate y Consensos. El marco jurídico regulador del proceso legislativo debe privilegiar la búsqueda y encuentro de consensos en toda la gama de temas que atañen al órgano legislativo. Sólo con tal práctica parlamentaria es posible destrabar cuestiones torales. Atender la figura del consenso, traerá como consecuencia elevar la calidad del debate en la tribuna, sobre aquellas cuestiones en que se asumen por las fracciones parlamentarias posturas con frecuencia irreconciliables, pero que ya tuvieron la oportunidad de pasar por el tamiz del consenso.

Principio de Fiscalización. Cada vez con mayor vehemencia el pueblo exige de sus gobernantes, capacidad, honestidad y claridad en la rendición de cuentas en el manejo del erario público. Por ello la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la que organice a la Contaduría Mayor de Hacienda o al órgano superior de fiscalización dependiente de la Legislatura, deben puntualizar las atribuciones, procedimientos y consecuencias que derivan de la función fiscalizadora. Tal vez, es conveniente valorar la conveniencia de judicializar la función fiscalizadora, a través de un marco jurídico que prevea la institución de un Tribunal de Cuentas, en que para efectos de la fiscalización presupuestal, se establezca un proceso similar al que ejercen los órganos jurisdiccionales.

Principio de Gestión Social. La legislación reguladora de la función legislativa, no debe soslayar el papel del diputado que sin descuidar su tarea legislativa, también debe encaminar sus esfuerzos como representante popular para asumir actividades de gestoría que aproximen soluciones a las carencias y problemas cotidianos que aquejan a sus electores. En este principio se insertan cuestiones torales como la consulta y el informe a la ciudadanía.

Principio de Profesionalización. Cada vez se ve con mayor nitidez la necesidad de que los Congresos estatales se apoyen en órganos permanentes estructurales que garanticen: profesionalismo, capacidad, apartidismo, experiencia y honestidad, que más allá de los diferendos que surgen al calor del debate parlamentario, sirvan como efectivos canales de fluidez, al trabajo en comisiones; conducción de sesiones, proceso legislativo, diario de debates, producción de iniciativas y manejo presupuestal.

Sin lugar a dudas, el adecuado funcionamiento de nuestro sistema de gobierno requiere de la composición plural de las cámaras legislativas, pues se necesita de la participación activa de la oposición, a fin de lograr imparcialidad en la toma de decisiones y controlar eficazmente al gobierno.

Con base en la observación del funcionamiento real de la vida parlamentaria mexicana, existen autores que sugieren áreas principales que parecen estar necesitadas de atención inmediata y que quizá den cambios factibles en el Congreso.

- 1.- Una más regional distribución de poder, recursos y funciones, así como de responsabilidades y rendición de cuentas, especialmente en la composición, modos de integración y acciones de las comisiones congresionales.
- 2.- Medidas concretas para reconstruir y reorientar los canales de diálogo entre el Congreso y la sociedad.
- 3.- La reelección, esto es, la posibilidad de que los miembros del Congreso pudieran presentarse a elección en periodos inmediatos y consecutivos.

Cambios muy visibles y de importancia han tenido lugar ya en la distribución de presidencias, en la composición y agenda de las comisiones de las Cámaras; esto ha abierto en corto

tiempo avenidas nuevas de significación relevante para la acción parlamentaria y para la construcción de contenidos y estilos distintos en las relaciones con otros poderes gubernamentales o no.

En esta reorganización, la composición, los procesos de decisión y el liderazgo rotativo entre partidos políticos, en los órganos de gobierno de la Cámara Baja, han sido fundamentales, en cierta medida, también en el Senado.

La sociedad se ha encargado de construir una nueva correlación de fuerzas que le imprimen una funcionalidad distinta a los poderes, particularmente al legislativo, el cual, desde agosto de 1997 no tiene ningún partido que cuente con mayoría absoluta. Hecho relevante si se toma en cuenta que en años anteriores, la mayoría absoluta del Congreso, tanto en la Cámara Alta como en la Baja, la tenía el Partido Oficial, concentrando en un solo instituto político los tres poderes que concurren el gobierno.

La nueva realidad legislativa ha obligado a los partidos políticos a reforzar direcciones colegiadas y a plantear un sano equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Actualmente el Poder Legislativo juega un poderoso papel de redefinición en la histórica relación con el Ejecutivo y paulatinamente se está haciendo escuchar en medio del ruido de la crisis más profunda del México postrevolucionario. Del diálogo de subordinación que existía, se ha pasado al de pares, es decir, de iguales, puesto que la Constitución no otorga a ningún poder la preeminencia sobre ningún otro, salvo lo que metaconstitucionalmente se construyó en el presidencialismo, mismo que está en franco retroceso.

Al diálogo subordinado entre Legislativo y Ejecutivo, se ha dado paso a uno fragmentado, que requiere de una profunda reforma que garantice que ambos poderes pueden dirimir, en razonable diálogo entre poderes, sus controversias en el ejercicio de su propio ámbito de poder.

En ese marco es posible que el tema que se ha debatido progresiva y crecientemente en el país, tenga que ver con la evolución deseable y factible del sistema mexicano hacia un

sistema verdaderamente funcional y democrático.⁴

En el caso del Poder Ejecutivo, ésta potestad recae sobre un solo individuo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, resultado de ello es que nuestra forma de gobierno sea de corte presidencialista. El primer mandatario es electo mediante el sistema de sufragio universal directo, cargo que será renovado cada período sexenal.

La Constitución Política establece los requisitos que debe cubrir el candidato que quiera ocupar la cabeza del gobierno federal, como lo es el ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos, además tener una residencia efectiva en el territorio nacional durante veinte años, tener treinta y cinco años de edad, haber residido en el país durante el año anterior al día en que se lleve a cabo la elección, no ser parte de la iglesia o ser ministro de cualquier culto, no estar en servicio activo en el Ejército, no ser titular de alguna dependencia del Gobierno Federal, Procurador General de la República o Gobernador de algún Estado solamente cuando, en estos casos el funcionario debe separarse de su puesto seis meses antes del día en que se lleve a cabo la elección; el que haya ocupado este puesto en el sexenio anterior no podrá volver a hacerlo.

Si bien en la Constitución Política se establece el procedimiento a seguir y las medidas a tomar en caso de falta absoluta del Presidente de la República, por los hechos que se han suscitado en los últimos meses en nuestro país, analistas políticos han señalado que valdría la pena pensar y estudiar la incursión de la figura de Vicepresidente en nuestro sistema político. Mientras tanto nuestra Carta magna señala varios supuestos para este caso, por ejemplo, si el titular del Ejecutivo Federal falta durante los dos primeros años de su administración y el Congreso está sesionando, éste se constituirá en Colegio Electoral y cumpliendo con el quórum legal requerido nombrará a un Presidente interino, no obstante expedirá la convocatoria para elegir a un nuevo Presidente que será el encargado de ocupar el cargo por el tiempo restante del sexenio. Si el Congreso no está sesionando será la Comisión Permanente quien se encargará de seguir el procedimiento establecido.

Cuando esta circunstancia se presenta durante los últimos cuatro años del mandato, si el

⁴ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 126-130.

Congreso se encuentra sesionado tendrá la facultad de nombrar al sustituto; en caso de no estar sesionando será la Comisión Permanente quien se encargará de hacerlo, nombrando a un Presidente provisional y posteriormente a uno sustituto.

Al igual que para los otros Poderes Constitucionales, la Carta Magna establece para el Ejecutivo Federal las obligaciones y facultades con que cuenta, es decir; ésta es la columna vertebral del cargo de Presidente ya que significa la forma como debe conducirse durante el despacho de su cargo. El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos debe promulgar y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, podrá nombrar y remover de manera libre a los Secretarios de Estado, Embajadores, empleados de primer nivel de la Secretaría de Hacienda, así como de los empleados de la Unión, mismos que no estén sujetos a un procedimiento distinto señalado por la Constitución, nombrar a mandos del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea, algunos de éstos previa aprobación del Senado; puede disponer del total de los elementos encargados de la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, nombrar previa ratificación del Senado al titular de la Procuraduría General de la República, conducir la política exterior del país debiendo observar principios normativos como lo son la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y seguridad internacionales, principios enunciados en la doctrina “Estrada”; puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, facilitar al Poder Judicial lo que éste necesite para llevar a cabo sus funciones, en este caso podemos observar lo mencionado anteriormente, que dentro de la división de poderes se debe presentar la cooperación y colaboración entre los mismos, puede conceder indultos a reos, habilitar puertos, establecer aduanas, presentar al Senado la terna para Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En tanto el Poder Judicial de la Federación se halla depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en los Juzgados de Distrito y en el Tribunal Electoral.

El ejercicio de este poder, al igual que el del Legislativo, se realiza en forma colegiada, distintos, por tanto, al del Ejecutivo que se verifica de forma unipersonal. Hasta el año de

1999 el Consejo de la Judicatura Federal era parte integrante del Poder Judicial de la Federación, pero es a través de la reforma publicada el 11 de junio del mismo año en que se le dejan al Consejo únicamente como sus funciones la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Consejo de la Judicatura Federal es un órgano con independencia técnica, de gestión, así como para la emisión de sus resoluciones. El Consejo debe funcionar en Pleno o en comisiones, debiendo ejercer los Consejeros su función, con independencia e imparcialidad, siendo que las decisiones que tome el mismo son de carácter definitivo, son inatacables, no procediendo en contra de las mismas juicio o recurso alguno, a excepción de aquellas en las que se designe, adscriba, ratifique y remueva a magistrados y jueces.

Al igual que para poder ocupar otro tipo de cargos, para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es necesario cubrir ciertos requisitos, como son el ser ciudadano mexicano por nacimiento, estando en pleno ejercicio de sus derechos tanto políticos como civiles, tener treinta y cinco años al día en que se lleve a cabo la designación, ser licenciado en Derecho con una antigüedad de al menos diez años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito al que le corresponda pena corporal; tener una residencia efectiva en territorio nacional de dos años al día en que se efectúe la designación, no haber ocupado algún cargo de elección popular, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal durante el año previo al día en que se efectúe su nombramiento.

Existe un procedimiento a seguir para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en el cual el nombramiento mediante terna será hecho por el Presidente de la República, y éste será sometido a la aprobación correspondiente de la Cámara de Senadores, la cual otorgará o negará dicho nombramiento. En el artículo 95 Constitucional se puede observar la palabra “electo”, refiriéndose a lo que se necesita para ser Ministro, sobre el particular considero que el término que se emplea no debe usarse, toda vez que tales funcionarios no son electos de modo alguno, sino, en todo caso, son nombrados o designados para que desempeñen dicho cargo.

En el caso de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, éstos serán nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal con base en criterios objetivos, ya designados permanecerán en su encargo seis años.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación elegirá a su Presidente en el Pleno, de entre sus

miembros cada cuatro años, mismo que no puede ser reelegido para el siguiente período al que haya ocupado ese cargo.

Parte integrante de este Poder de la Unión es el Tribunal Electoral, que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, éste Tribunal está integrado por una Sala Superior y Salas Regionales, ambas sesionarán de forma pública. La Sala Superior está integrada por siete Magistrados Electorales y su Presidente es electo por la Sala Superior de entre sus miembros. Tanto la vigilancia, disciplina y administración del Tribunal Electoral corresponde a una Comisión perteneciente al Consejo de la Judicatura Federal.⁵

2.- La Democracia y el Órgano Legislativo.

En primer lugar se debe expresar lo que significa el término democracia, *democratía*, de *demos*, pueblo, y *kratos*, autoridad.⁶

A pesar de que el mismo es manejado y utilizado frecuentemente, tiene diversos significados o variantes, uno de ellos la comprende como una doctrina política que aboga por la intervención del pueblo en el gobierno. Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado. La democracia directa es el régimen político en que los ciudadanos ejercen por si mismos los poderes del Estado, sin representantes o intermediarios; la democracia liberal es aquella que trata de resolver la posición entre el poder y la libertad mediante procedimientos diversos de conciliación y equilibrio. La democracia representativa es aquella en que los ciudadanos otorgan mandato, por medio del sufragio activo, a otras personas, para que en su nombre ejerzan el poder legislativo y el poder ejecutivo en las repúblicas presidencialistas, o el poder moderador en las repúblicas parlamentarias. La democracia semidirecta es la que resulta de una combinación de la democracia directa y la democracia representativa.

Es pertinente hacer mención de varios preceptos constitucionales para entender como encaja el término democracia en nuestro sistema político; por ejemplo el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye a la soberanía nacional el

⁵ Delgado Moya, Rubén, op. cit., nota 2, pp. 177-202.

⁶ Palomar De Miguel, Juan, Diccionario Para Juristas, 1ª. ed., Tomo I, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 457.

derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno; sin embargo, el numeral 136 constitucional bajo el rubro de la inviolabilidad de la Constitución, prescribe que ésta no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. Ambos preceptos constitucionales se complementan y fundamentan el derecho del pueblo a establecer un nuevo orden, ya que el artículo 136 indica. “En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella (la Constitución) sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad”, todo lo cual indica que la inviolabilidad de la Constitución vale exclusivamente para un movimiento contrario a la libertad, por tanto; es consecuente sostener, en sentido contrario, que justifica todo movimiento basado en la libertad, sobre todo si, en razón del artículo 39, el pueblo en ejercicio de su soberanía nacional, decide establecer un nuevo orden.

Mientras tanto en el artículo 40 de la norma fundamental, los principios a los que hace alusión este precepto, se hallan comprendidos principalmente en los numerales constitucionales 41 y 124, así como en los artículos 73, fracción XXX, y del 115 al 122, correspondientes estos últimos al Título Quinto, cuyo rubro es: De los Estados de la Federación y del Distrito Federal.

En el artículo 41, además de referirse a otras cuestiones, se establece la jerarquía entre los regímenes jurídicos federal y local; habla de la soberanía del pueblo, que ejerce por medio de los Poderes de la Unión, en el caso de competencia de éstos y por la de los Estados con respecto a sus regímenes interiores, teniendo en cuenta las prescripciones que sobre el particular establecen la Constitución Federal y las particulares de los Estados. En tanto que en el 124 se contiene la clave del sistema de distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

Las relaciones entre los órganos de poder es uno de los aspectos más relevantes en un sistema político. Con los sistemas constitucionales se permite un adecuado balance a través de mecanismos de pesos y contrapesos, aunado a las nuevas tendencias políticas que llevan a la apertura de los sistemas electorales. También se reconoce la constitucionalidad y legalidad de los partidos políticos, la garantía de libertad de expresión e imprenta, el establecimiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, el

aseguramiento de las formas locales propias del federalismo, regionalismo y municipalismo,⁷ la cada vez mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones políticas que le interesan, así como los efectos de la educación y los medios de comunicación, hechos que dan una nueva serie de caracteres a la relación de los poderes públicos en nuestro país.

Dentro de un régimen democrático es necesario darle mayor peso e importancia a las entidades federativas y municipios con el fin de dar origen a un verdadero desarrollo regional, a través de la descentralización de políticas sociales y económicas, con base en las características regionales, promover la participación ciudadana, y garantizar el derecho a la información.

En las democracias representativas, la tarea de control a la que están facultadas las asambleas deliberantes, se da con el objetivo de fiscalizar el quehacer del Poder Ejecutivo. Dicha tarea o función se conoce como control parlamentario, misma que es una característica de los Estados democráticos. En el caso del Congreso de la Unión en nuestro país no cuenta con medios para remover al Ejecutivo como resultado de ese control parlamentario, además de que no se busca ese fin, ésta actividad en realidad tiene mucha importancia y relevancia, ya que lo que se quiere es someter el comportamiento del gobierno a la voluntad superior del pueblo, que debe ser cabalmente representada a través de sus legisladores.

Si bien en México se vive una mayor pluralidad política y un multiculturalismo social, se requiere se adopte una nueva cultura de la legalidad, además de no considerar a la Carta Magna y el orden jurídico que de ésta deriva, únicamente como distintivos, siendo estos la respuesta que el Estado da a la realidad social.

El voto libre es el elemento primordial de un sistema democrático, es el instrumento máspreciado con que cuentan los hombres libres para construir el devenir de sus sociedades y, por lo tanto, para poder decidir, en forma colectiva, su propio destino. Se trata de un vehículo de apariencia extraordinariamente modesta pero de enorme trascendencia.

En las sociedades democráticas, los políticos hacen hasta lo indecible para conquistar el voto

⁷ Lozano Gracia, Fernando Antonio y Alcántara Soria, Juan Miguel, Voto en Libertad, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2009, p. 148.

de los ciudadanos. En el voto se resumen las aspiraciones, esperanzas y preocupaciones de cada uno de los ciudadanos en lo individual. En México las transformaciones institucionales que se han dado en los últimos años han permitido que el voto adquiriera dimensiones políticas nunca antes vistas, lo que permite que la ciudadanía comience a hacer sentir su fuerza sobre la vida política y las decisiones gubernamentales. Sin embargo la democracia no se limita únicamente al voto, sino que se va construyendo a través de un proceso acumulativo que acaba por dar vida a mecanismos e instituciones que protegen las libertades ciudadanas, haciendo posible que sean los ciudadanos quienes mandan a los políticos y no al revés.

La democracia es la manera en que una sociedad se organiza para tomar las decisiones que afectan a la comunidad, así como para decidir que personas se encarguen de realizar las tareas del gobierno. La democracia no se agota con las urnas y los votos, se traduce en mecanismos de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos para que las autoridades escuchen las demandas de la gente. La palabra democracia nació en la antigua Grecia y su significado en griego proviene de demos (pueblo) y kratos (gobierno), es decir, el gobierno del pueblo.

A pesar de que la democracia no es una idea reciente, en los últimos cien años decenas de países alrededor del mundo han adoptado este modelo como su forma de gobierno. En 1900 solamente quince países tenían gobiernos democráticos, en el año 2006, los ciudadanos de más de 70 naciones tienen gobiernos electos para la mayoría de la población adulta. La democracia si es bien aplicada y respetada como sistema político funciona, pero sino es así no da los resultados esperados ya que no es un elemento mágico que pueda resolver todos los problemas de un país, la democracia por sí sola, no impide que podamos tener malos gobernantes, ni tampoco hace que un país pobre se vuelva rico de la noche a la mañana.

En la democracia los ciudadanos tienen obligaciones y derechos que les permiten participar en la vida política de su país. Cuando se suma la participación de la mayoría de los ciudadanos, se obtiene una decisión colectiva para elegir a quien se encargará de los asuntos públicos y las tareas de gobierno.

Para un problema que afecta a la comunidad en su conjunto, se tiene que encontrar un

arreglo que permita resolver los asuntos importantes para todos, por lo que los miembros de la comunidad hacen un acuerdo básico, un pacto social, para formar un Estado que se encargue de encontrar respuesta a los problemas colectivos. Este pacto social se rige por las reglas que norman la relación entre comunidad y Estado. Nicolás Maquiavelo fue el primero en utilizar la palabra Stato, que en italiano significa precisamente Estado. Para que exista un Estado es necesaria la combinación de cuatro elementos: 1. Territorio nacional, 2. La población, 3. La Constitución y 4. Gobierno. En el caso de nuestro país, el Estado se conforma por:

El territorio nacional: que es el espacio geográfico donde vive la población mexicana y son válidas las leyes nacionales.

La población: conformada por las personas que habitan el territorio mexicano.

La Constitución: la ley suprema con la que se gobierna al Estado.

El gobierno: que se conforma según los dictados que marca la Constitución.

El Estado no es lo mismo que el gobierno. Al Estado lo conforman leyes e instituciones como la Presidencia de la República, la Suprema Corte de la Justicia y el Congreso de la Unión, mientras que al gobierno los forman las personas que están en el poder, es esa parte del Estado que ejerce la autoridad política.

La Constitución Política es la suma de las reglas más importantes que definen la convivencia entre la sociedad y el Estado, es la raíz de la que surgen leyes secundarias. La Constitución es la Ley suprema, lo que significa que todas las leyes secundarias tienen que seguir al pie de la letra lo que establece la Carta Magna, denominadas leyes secundarias porque la ley originaria es la Constitución. Por ejemplo la ley electoral, que junto con la Constitución política establece las reglas básicas para que los ciudadanos y el Estado se puedan organizar para vivir bajo un gobierno democrático.

Las condiciones mínimas para que exista una democracia son las leyes y los mecanismos con que los ciudadanos se organizan para formar un gobierno; esto se traduce a que sin

ciudadanos y sin leyes la democracia no existe. Si las personas que habitan un territorio no tienen derecho a participar en la vida política de su país, si no poseen los medios para expresar sus opiniones, si están imposibilitadas para elegir a sus gobernantes en votaciones limpias y justas, no viven bajo un gobierno democrático.

Anteriormente cuando los súbditos se inconformaban con su gobierno, no había manera de cambiar a sus gobernantes por la vía pacífica, por lo que los pueblos se rebelaban en contra de los malos gobiernos, pero con frecuencia se terminaba en un inútil derramamiento de sangre. Cuando las rebeliones llegaron a triunfar se buscaron construir nuevas formas de gobierno, por ejemplo, la república.

La raíz de la palabra república proviene de las voces latinas res, que significa cosa, y pública, que tiene el mismo significado en latín que en español, por lo que “república” quiere decir “la cosa pública”, lo que le importa al público. Lo que tienen en común los países que se denominan así mismos como repúblicas, es que sus gobiernos no son monarquías, esto es que sus gobernantes no son reyes o monarcas.

En una democracia la ciudadanía sabe que si tiene un mal gobierno, cuenta con la posibilidad de castigar el día de las elecciones al votar por una opción política distinta y así quitar de su cargo al funcionario o al partido, que haya realizado mal su trabajo. Con un gobierno democrático, el cambio de poder de un gobernante a otro se debe dar de manera pacífica, porque los perdedores de la elección deben aceptar los resultados y los ganadores están dispuestos a someterse, en el futuro al veredicto de las urnas. Los ciudadanos tienen que aprobar la autoridad de las personas encargadas de realizar las tareas del gobierno. Se le llama legitimidad a esta aceptación de la sociedad para dejarse gobernar por una autoridad política. La legitimidad es la voluntad del pueblo para aceptar el mandato de la autoridad. Si la mayoría de los ciudadanos no aceptan ser gobernados por una autoridad, esa autoridad no tiene legitimidad. La legitimidad democrática ocurre cuando el pueblo acepta la autoridad del gobierno, porque las personas que están en el poder se ganaron su puesto en una elección libre y abierta. Sin legitimidad es muy difícil que un gobernante pueda ejercer el poder.

En una democracia los ciudadanos tienen derecho a participar en la vida política de su país.

La participación política se da de dos maneras: una es al votar por el candidato de algún partido, la otra tiene lugar cuando uno mismo se convierte en candidato a un puesto de elección popular.

En una democracia, el origen del poder político está en los electores y la voluntad de todos los ciudadanos es la autoridad máxima. Un gobierno es democrático cuando la soberanía, es decir la autoridad máxima, está en manos de los ciudadanos. El término soberanía viene del latín *supremus* que significa “lo más elevado, lo inapelable”.

Los ciudadanos mexicanos, por decirlo de alguna manera “contratamos” al Presidente de la República, a los Gobernadores, Diputados, Senadores, Presidentes Municipales, etcétera; así como pagamos su sueldo con nuestros impuestos, por lo que tenemos el derecho de exigir que hagan bien su trabajo.

En el siglo XVIII, el pensador francés Juan Jacobo Rousseau afirmó que el poder soberano pertenece al pueblo y no al rey. Después de la Revolución francesa en 1789, se transformó la idea de que el rey tenía el poder absoluto por derecho divino. Los pensadores de aquel tiempo criticaron que la autoridad real no tuviera límites y pudiera actuar a su antojo sin restricción alguna. Como consecuencia de las ideas que se difundieron con la Revolución francesa, la soberanía se empezó a explicar como un poder supremo que el pueblo le da a sus gobernantes. Desde esta época también se promueve la necesidad de controlar el poder de las personas que forman el gobierno. El paso más importante para la transformación de súbditos a ciudadanos fue cuando la gran mayoría de los votantes tuvieron la posibilidad de elegir a sus autoridades por medio del sufragio, se conoce como sufragio universal cuando toda la población adulta tiene el derecho a votar. A pesar de que la democracia como idea tiene más de 2,500 años, el voto universal para todos los ciudadanos es un logro del siglo XX.

Poco a poco la democracia se ha ido abriendo paso en la historia de la humanidad. Anteriormente muy pocas personas tenían derecho a participar en elecciones, después este derecho se fue ampliando para que una mayor parte de la población pudiera votar. En un principio, el derecho al voto estaba limitado a ciertos grupos de la sociedad según su nivel de riqueza, su sexo o escolaridad, esto significa que únicamente podían votar los varones con

dinero y educación. En México, la primera ley constitucional de 1836 exigía que para ser ciudadano mexicano era necesario tener un ingreso anual mínimo de 100 pesos de entonces. Cuando solo las personas con dinero y propiedad tenían derecho a votar, se hablaba de voto censatario. El nivel de ingreso y la escolaridad eran grandes obstáculos para la mayoría de las personas porque entonces, aún más que ahora, México era un país profundamente desigual. A partir de la Constitución de 1857 se otorgó el voto a todos los ciudadanos varones. En esa época se consideraba que el sufragio universal no incluía el voto femenino. Los primeros países que le reconocieron el derecho de sufragio a la mujer fueron Nueva Zelanda y Australia en 1893 y 1903, respectivamente. En contraste en países como Francia y Bélgica, las mujeres no pudieron votar hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En Suiza, el caso más extremo, el sufragio femenino se reconoció legalmente hasta 1971.

La mitad de los ciudadanos mexicanos no tenían derecho al voto hasta 1953, año en que se modificó la ley para permitir el voto de las mujeres. Otros mexicanos que no tenían este derecho eran los curas y las monjas católicos, así como los representantes de otras religiones. Los religiosos recuperaron su derecho al voto en 1992, pero aún no cuentan con los mismos derechos políticos de un ciudadano común, ya que la ley les impide ser candidatos a puestos de elección popular.

En otros países como Estados Unidos o Sudáfrica, el racismo fue un pretexto para limitar los derechos ciudadanos de la población de raza negra. En varios estados del sur de Estados Unidos se impusieron obstáculos al derecho al voto de los ciudadanos negros hasta 1965, año en que se pusieron en práctica las leyes a favor de los derechos civiles. En Sudáfrica no fue hasta 1994 cuando los ciudadanos negros pudieron ejercer su derecho al voto.

Si el voto no es universal y sólo unas pocas personas pueden participar en las elecciones, el gobierno que resulte electo no representará la voluntad de toda la sociedad. Por lo tanto ese gobierno se dedicará a proteger los intereses del pequeño grupo que definió la elección.

En la política, la ley nos da derechos iguales a todos los ciudadanos mexicanos sin importar el dinero o grado máximo de estudios. Estos derechos nos deben asegurar la igualdad de oportunidades para todos los hombres y mujeres mayores de edad que quieran participar en la vida política del país. La igualdad política quiere decir que, a la hora de votar, cada

ciudadano tiene un voto que vale lo mismo que el de los demás.

La democracia no significa sólo elegir por medio del sufragio mayoritario a quienes nos van a gobernar, la democracia supone también una serie de controles para limitar el poder de los gobernantes.

Cuando se ejerce el poder político sin ningún tipo de control, podemos decir que se trata de un gobierno no democrático. A lo largo de la historia han existido muchos tipos de gobiernos no democráticos: las dictaduras, las monarquías absolutas o el unipartidismo que impide a los ciudadanos tener otras opciones reales para escoger.

En otros casos hay gobiernos con una Constitución que adopta la democracia como forma de gobierno pero en realidad no cumple la ley. La democracia se tiene que dar en la teoría y en la práctica, en la Constitución y en las urnas. Algunos gobiernos no democráticos se esconden bajo leyes justas y bien escritas que rara vez se aplican. Durante la mayor parte del siglo XX en México no tuvimos una democracia auténtica. Teníamos elecciones, la gente votaba y había algunos partidos de oposición, sin embargo aún faltaba mucho para construir una democracia verdadera: el poder presidencial no tenía contrapesos, no existía una separación definida entre el partido en el gobierno y el gobierno mismo, además de que se frenaba cualquier intento de movilidad política independiente.

En la historia de México y de toda la humanidad se ha hecho un gran esfuerzo para correr el camino que transformó a los súbditos en ciudadanos. Así mismo, el poder del Presidente de la República no tenía frenos ni contrapesos; terminando muchas elecciones en conflictos postelectorales debido a la falta de limpieza en el proceso electoral.

El desarrollo de la democracia comenzó en Grecia hace 25 siglos. En Atenas, los ciudadanos se reunían en una asamblea para decidir los asuntos importantes de su ciudad. Al asistir a la asamblea los ciudadanos griegos participaban directamente de la actividad política. En el presente los ciudadanos votamos para elegir representantes que decidan los asuntos del gobierno en representación de los intereses de toda población. En el mundo actual usamos la democracia representativa, por la cual votamos para elegir a nuestros representantes.

Junto con el voto hay otras formas de controlar el poder de la autoridad. La libertad de

expresión, las posibilidades de opinar y criticar los actos del gobierno son otra manera de obligar a los servidores públicos a que se comporten como marca la ley. La libertad de expresión en la prensa y los medios de comunicación es, a la vez, un mecanismo para frenar los actos indebidos de los gobernantes y mantener informada a la ciudadanía. Los medios de comunicación se han convertido en testigos críticos de los errores y abusos que comete el gobierno. El artículo 7 de nuestra Carta Magna afirma que ninguna ley o autoridad puede limitar al ciudadano en cuanto a su libertad de escribir y publicar nuestras ideas y opiniones. Los únicos límites a la libertad de expresión son los que impone el respeto a la vida privada de las personas, la moral y la paz pública. Sin embargo, en nuestro país se ha tenido que luchar debido a la falta de una verdadera libertad de expresión, ya que el gobierno tenía el control de la producción e importación de papel, lo cual le daba el poder sobre la materia prima con la que son editados los periódicos. En la televisión, la falta de una competencia abierta entre distintas compañías facilitaba el trabajo de los censores del gobierno. Existían periódicos, radio y televisión pero el gobierno tenía un control casi absoluto sobre los medios de comunicación. Los políticos de oposición no tenían acceso a los medios masivos de comunicación, los periodistas críticos que luchaban por defender el derecho a la libertad de expresión tenían que nadar contracorriente para enfrentar la censura y las presiones del gobierno. Los ciudadanos, las elecciones, el derecho al voto, el reconocimiento a la soberanía popular, todos estos son elementos necesarios para construir un país democrático. La libertad de expresión es también uno de los ingredientes fundamentales de la democracia. La libertad de expresión es un valor muy importante para que funcione la división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo.

La democracia no es solo el gobierno donde manda la mayoría sino donde se respetan la voz y los derechos de las minorías. Se tienen que atender las opiniones de todos. Sin embargo, la pluralidad no debe ser obstáculo para la toma de decisiones. Con un Congreso sin mayoría, dividido entre los tres principales partidos, el principal desafío de los legisladores es el de alcanzar acuerdos, a pesar de las diferencias entre los diversos puntos de vista. La democracia pierde credibilidad como forma de gobierno cuando el Presidente y el Congreso no logran decidir el rumbo que debe tomar un país.

Los partidos políticos son un elemento importante de la vida democrática. La palabra partido viene del latín *pare*, que significa parte o fracción, y *político* viene de *polis*, sinónimo de

ciudad, por lo cual “partido político” significa parte de la ciudad. Los partidos políticos son organizaciones de personas y grupos que comparten opiniones y puntos de vista similares frente a los principales problemas de sus comunidades y del país. Un partido político busca defender ciertas ideas y hacer que estos pensamientos se vuelvan un proyecto de gobierno. Al organizar la participación política de los ciudadanos, los partidos políticos buscan alcanzar el poder y lograr que sus ideas se conviertan en leyes y acciones gubernamentales. Los individuos por sí solos difícilmente pueden influir en la toma de decisiones. Los partidos son grupos de políticos que trabajan en equipo y buscan organizar la acción colectiva para tener mayor impacto e influencia en los problemas nacionales. Los partidos deben ofrecer la posibilidad de participar de manera organizada en la vida política del país.

Ya sea desde la oposición o desde el gobierno, los partidos son fuerzas políticas que buscan ejercer influencia para impulsar ciertos temas que consideran importantes para la agenda del país. De igual forma, los partidos pueden bloquear o retrasar otras propuestas con las que no están de acuerdo. Las organizaciones que hoy conocemos como partidos políticos tienen sus raíces en tres acontecimientos históricos que ocurrieron en Europa y Estados Unidos:

1.- La Revolución Inglesa del siglo XVIII, en la que surgen los grupos que se convierten en los partidos Tory y Whigs, hoy conocidos como conservadores y laboristas. Tory se usaba para denominar a quienes buscaban conservar los privilegios de la Corona, mientras que los Whigs querían aumentar el poder del parlamento.

2.- Después de la Independencia de Estados Unidos en 1776, nacen los partidos Republicano y Federalista. El Partido Republicano fue rebautizado como Republicano Demócrata, para que tiempo después quedara simplemente con el nombre que usa hasta nuestros días: Partido Demócrata. Éste fue el primer partido en la historia que se organizó para buscar el voto ciudadano en elecciones y así conquistar el poder. Actualmente, el Partido Republicano, fundado en 1854, es el principal contrincante de los demócratas.

3.- Como consecuencia de la Revolución francesa surgen dos importantes grupos políticos llamados jacobinos y girondinos. En el ala de la Asamblea francesa, donde se debatía los asuntos de gobierno, los jacobinos se asentaron en el ala izquierda del edificio mientras que los girondinos tomaron asiento en las butacas que estaban del lado derecho. Desde

entonces hasta nuestros días se identifica a muchos partidos políticos por ser de “derecha” o de “izquierda”, según su corriente de pensamiento. Los girondinos que se sentaron a la derecha, defendían los privilegios de la aristocracia, mientras que los jacobinos, de la izquierda, luchaban por darle mayor poder a la Asamblea.

El origen de los partidos en México viene desde los tiempos de la independencia, cuando se formaron dos bandos políticos con ideas totalmente opuestas, por un lado estaban los insurgentes, que buscaban independizar a nuestro país de la Corona española, y por otro estaban los defensores del gobierno colonial. El movimiento encabezado por Hidalgo y Morelos no era un partido político sino un grupo de personas que luchaban para que México no fuera una colonia. Una vez que México alcanzó su independencia, dos ideas opuestas dieron pie a la creación de igual número de partidos políticos. Los conservadores exigían respeto a las tradiciones religiosas y una república centralista donde el gobierno federal tuviera un poder fortalecido sobre los poderes de los Estados. En oposición al Partido Conservador estaba el Partido Liberal. Los liberales promovían la libertad religiosa y una república federal donde existiera una relación equilibrada entre el poder del gobierno central y los estados.

El Partido Conservador prácticamente desapareció después del fusilamiento del emperador Maximiliano, en el Cerro de las Campanas. El Partido Liberal quedó dividido en dos alas, los civiles, encabezados por Benito Juárez, y los militares, dirigidos por un militar oaxaqueño que luchaba en contra de la reelección de Juárez, Porfirio Díaz, quien al llegar al poder se olvidó de sus consignas anti-reeleccionistas para sentarse en la silla presidencial por más de 30 años. Durante el régimen de Díaz los comicios eran manipulados para beneficiar a los intereses del general oaxaqueño. Los cargos más importantes de elección popular eran escogidos por el propio general, sin una participación real de los ciudadanos. Como las elecciones eran una farsa y no había división de poderes, los partidos políticos perdieron su razón de ser. Con el inicio de un nuevo siglo, la oposición a Díaz se empezó a organizar políticamente y esto revivió la actividad de los partidos.

En 1909, Francisco I. Madero creó el Partido Anti-reeleccionista para promover las ideas de su libro “La sucesión presidencial de 1910”. Madero decidió competir contra Díaz en las elecciones por la Presidencia, pero los comicios estuvieron muy amañados. En las votaciones para elegir Presidente en 1910 entre Porfirio Díaz y Francisco I. Madero, el

general oaxaqueño obtuvo 18,626 votos mientras que Madero apenas obtuvo 186. Después de este fraude, Madero decidió que era imposible remover a Díaz de la Presidencia por la vía electoral y convocó a un levantamiento armado, dando inicio a la Revolución. A pesar de que las facciones ya existían desde el siglo XIX no fue hasta después de la Revolución que se empezaron a organizar partidos políticos tal y como hoy los conocemos.⁸

Durante la mayor parte del siglo XX, el sistema de partidos estuvo dominado por el partido que gobernó nuestro país desde 1929 hasta el año 2000.

Sin comicios limpios y confiables no puede haber democracia, sin embargo las elecciones limpias y creíbles no son suficientes para que un país sea democrático. La democracia también se construye más allá de las urnas por lo que debemos considerar elementos que también contribuyen a construir un sistema democrático, así como fortalecerlo.

La democracia es elegir a las personas que van a gobernar y por medio de la ley, imponerle límites a su poder político. Los gobernantes también son ciudadanos, que tienen la obligación de respetar la ley. Una de las principales funciones de la Constitución, así como de las leyes derivadas, es la de limitar el poder de los gobernantes. Si las autoridades políticas se ponen por encima de la ley, quiere decir que todavía falta mucho por hacer para consolidar la democracia. La igualdad ante la ley es uno de los pilares republicanos que sostienen la democracia, si la justicia no se aplica de la misma forma para gobernantes y gobernados, no tenemos en realidad un estado de derecho, sin el cual, no podemos tener una verdadera democracia.

El estado de derecho funciona cuando la sociedad, los ciudadanos y el gobierno se rigen por los dictados de la legalidad. La Constitución establece con claridad cuáles son los límites del poder político y las responsabilidades de los gobernantes. El estado de derecho frena el poder de los gobernantes a los límites que establece la ley.

La democracia electoral mexicana es aún muy joven y necesita complementarse con ese

⁸ Pardinas, E., Juan, Tu Voto y tu Construyen la Democracia, 3ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 16-19, 23-28, 31 y 32, 77-79.

respeto de la legalidad. La fuerza de los votos sirve para cambiar de manera pacífica a las personas que ejercen las tareas de gobierno, sin embargo se necesitan más que votos y elecciones limpias para acabar con la corrupción y la impunidad, se requiere que se cumplan las leyes.

Un gobierno que actúa bajo las normas señaladas en los ordenamientos jurídicos, se conforma como un gobierno respetuoso de sus ciudadanos. Por lo que sólo en el marco de una real cultura de la legalidad se puede construir una verdadera democracia.

3.- Teleología del Poder Legislativo (fines).

El término teleología proviene del griego telos, fin, y logos, tratado, definida como la ciencia que estudia las causas finales y la adaptación a propósitos definidos. Jurídicamente se define como la ciencia que se dedica al estudio de los fines del derecho⁹. Atendiendo a lo anterior podemos señalar que la teleología del poder legislativo son aquellos fines que este componente esencial de nuestro sistema político persigue, busca alcanzar y debe tener como metas bien trazadas y claras para coadyuvar en el crecimiento y fortalecimiento de la nación.

Para ello el Poder Legislativo debe atender ciertos principios como son el tener responsabilidad y compromiso con la sociedad, ser objetivo e imparcial en el desarrollo de sus atribuciones, ser eficiente estando en una mejora continua en el desarrollo de los procesos legislativos, parlamentarios y administrativos, actuar con transparencia. Buscando consolidarse como un espacio republicano, de representación plural, autónomo en sus decisiones, contribuyendo a fortalecer la gobernabilidad, el bienestar y seguridad de la sociedad.

En principio y como regla general encontramos que este Poder de la Unión es el encargado de las tareas legislativas, sin embargo no es éste su único objetivo ya que existen otros tantos que tal vez de primera instancia no resulten ser tan palpables y visibles para la sociedad en su conjunto, pero no por ello son menos importantes. El Poder Legislativo busca ser un elemento activo en la vida política y en la construcción de la sociedad mexicana, debe

⁹ Palomar De Miguel, Juan, Diccionario Para Juristas, 1ª. ed., Tomo II, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 1515.

convertirse en el centro del debate político nacional. Debido a diversos antecedentes históricos y políticos se puede explicar la relevancia del quehacer legislativo, ya que ante la existencia de monarcas, de poderes absolutos, irresponsables, unipersonales, era necesaria la creación de un poder limitado, temporal, colectivo, que permitiera la elección popular; por lo que uno de los objetos mas trascendentales del Poder Legislativo es el de actuar como equilibrador de la balanza entre éste y el Ejecutivo.

Un avance que se ha ido logrando paulatinamente en los últimos años es el de superar la imagen de ser meramente un receptor de iniciativas de ley emanadas del Poder Ejecutivo, lo que implica el que cumpla realmente con la misión para el cual ha sido creado. Debiendo tutelar la organización, estructuración y funcionamiento de los órganos legislativos que buscan por medio de las funciones que les otorga la Carta Magna el amparar la vigencia y eficacia del equilibrio institucional requerido por el Estado Mexicano.

Debe buscar estar en un proceso de reforma profunda no solamente en la actualidad sino que sea constante, mismo que no se debe limitar únicamente al aspecto político, sino también a su estructura orgánica interna; lo que debe arrojar como resultado dejar a un lado los mecanismos que convirtieron a este poder en una institución de “segundo orden”.

El Poder Legislativo en nuestro país debe perseguir que el comportamiento y la voluntad de los partidos políticos representados en éste, sean profesionales, maduros, en donde consideren las negociaciones como pactos por cumplir en beneficio de la sociedad, viendo la representación popular como una obligación institucional, cumpliendo como institución cabalmente con las obligaciones y facultades determinadas por nuestra Constitución Política.

CAPÍTULO SEGUNDO

FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

Legislar, controlar y deliberar es propio del Poder Legislativo, haciéndolo a través del diálogo y que constituye la norma primera del Congreso, entre las mayorías y las minorías, con el fin de conciliar y concertar los intereses de la comunidad. Las funciones encomendadas por la Constitución Política al Poder Legislativo, deben ser desempeñadas de manera colectiva, colegiada, con el objeto de sacar adelante las tareas legislativas. Existen suficientes razones que demuestran el valor del trabajo legislativo; ya que ante el ejercicio autoritario del poder era necesario que el mismo se viera limitado, que contara con temporalidad, que fuera ejercido en cierta medida de manera colectiva, nombrado a través del escrutinio popular; por ello las Constituciones ubican en primer lugar al Poder Legislativo, tal y como en la nuestra. Sin embargo, en estos momentos es indispensable que para el fortalecimiento del mismo, el legislador tenga mucho mayor acercamiento con los electores, siendo necesario que sea una obligación del legislador estar informado, en permanente actualización de sus conocimientos, teniendo conocimiento de realidades concretas, lo que es indispensable para contar con instrumentos al momento de debatir una iniciativa de ley, es decir; formándose de manera permanente.

El Legislativo es una institución activa en la vida política y en la construcción de la sociedad mexicana, por esa razón la sociedad está en espera de que el Congreso explique las decisiones que le corresponde tomar y que acelere de manera responsable el estudio de muchos casos e iniciativas de interés nacional.¹⁰

1.- Función Legislativa.

La función legislativa es: *principalem actum regis*, lo que significa que las otras funciones han de quedar siempre en situación subordinada con relación a la legislativa; porque en último término han de dirigir su actividad por el cauce señalado por las leyes, exigiendo su cumplimiento y castigando sus violaciones. Por lo mismo, en el régimen político en que las

¹⁰ Muro Ruiz, Eliseo, Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión, 1ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p.143.

facultades soberanas están repartidas entre varios órganos, el criterio más objetivo y más acertado para conocer la residencia efectiva de la soberanía, lo es investigar la residencia de la facultad legislativa.

Considerada como la característica de los parlamentarios, entraña la aprobación de normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico, es una función normativa que debe ser distinguida necesariamente de lo que compete al Ejecutivo, cuando éste produce reglamentos.

Por lo mismo se ha considerado la función legislativa como la más característica de los parlamentos, así lo reconoció la doctrina clásica de la división de poderes cuando fue formulada. Por ello, durante el siglo XIX el esquema funcionó, pero posteriormente de manera desafortunada el Poder Ejecutivo adquirió un poder tal en el ámbito legislativo, que puso en tela de juicio la actividad de los legisladores; diversas causas se encuentran en la raíz del fenómeno que ha sido considerado casi universal, aunque es indudable que mucho contribuyó a dicho cambio el hecho, de que el Ejecutivo haya contado con mayores recursos técnicos, informativos y económicos, factores que lo posibilitaron para elaborar de manera más sencilla y consistente las iniciativas de ley.

Esta opinión muy difundida tiene su justificación, subraya un grave problema constitucional de nuestra época; afortunadamente, la simple y estéril crítica esta siendo sustituida por posturas más constructivas, que propugnan en muchos países por la reforma profunda del legislativo, que le permita adecuarse a los retos que las nuevas realidades plantean.

En las últimas legislaturas federales, ha sido cada vez más frecuente que las Cámaras, sea la de Diputados o la de Senadores, introduzcan modificaciones importantes, decanten o afinen textos, o incluso impidan que prosperen algunos proyectos de ley inadecuados. La función legislativa puede ser caracterizada como un proceso, mediante el cual, se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se les da el nombre específico de leyes. Las reglas que norman el proceso legislativo en México, se encuentran en los artículos 71 y 72 de la Constitución, mismos que señalan las principales etapas que comprenden dicho proceso; iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. Las reglas sobre el proceso legislativo se hayan consignadas en el propio

artículo 72 constitucional, que en sus diferentes incisos ha previsto múltiples casos que avalan la discusión del proyecto de ley; desde la hipótesis más sencilla cuando el proyecto se aprueba sin mayor obstáculo, pasando por los casos en que dicho proyecto se desecha o se aprueba sólo en parte; hasta el rechazo total de una iniciativa. Este juego parlamentario de tantas aristas, ha sido de aplicación muy relativa en nuestra historia constitucional, aunque ha operado con mayor frecuencia en los últimos años.

Refiriéndonos a lo estipulado por el artículo 71 fracción primera de la Constitución Política, el titular del Ejecutivo Federal está facultado para iniciar decretos o leyes ante el Congreso de la Unión; atendiendo a ello durante todavía hace poco tiempo, no era realmente posible efectuar un verdadero análisis de las iniciativas de ley a discutir en el Congreso a consecuencia de que las Cámaras trabajaban de acuerdo con los tiempos manejados por el Presidente de la República en turno, lo que arrojaba como resultado legislación elaborada de manera apresurada, ineficiencia y bajo perfil de discusión en los debates.

En la Constitución de 1917 se establecían dos períodos de sesiones que en su conjunto comprendían cinco meses, a través de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1986 se ampliaron estos periodos para alargar la actividad legislativa a ocho meses de sesiones, fortaleciendo de alguna manera el desempeño legislativo; sin embargo una nueva reforma publicada el 3 de septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación redujo de nueva cuenta el tiempo de trabajo en las sesiones a cinco meses, con lo que en lugar de ayudar al fortalecimiento del trabajo del Congreso, lo debilita por originar otra vez legislación hecha de manera más apresurada. Siendo muy importante que los periodos de sesiones prolonguen su duración con el fin de fortalecer al Congreso, la razón; que las comisiones tengan mayor tiempo para realizar sus funciones, como llevar a cabo el análisis de las iniciativas de ley.

El Legislador tiene un papel relevante en la producción legislativa, por lo que los congresistas deben estar en permanente contacto con la realidad nacional, deben tener constante relación y comunicación con organizaciones privadas y gubernamentales, no gubernamentales, dependencias del orden federal, estatal y municipal, para que el legislador tenga mayor aportación al trabajo en comisiones originando mayor eficiencia en la producción jurídica.

El Legislativo debe disponer de técnicos y expertos en las materias en las que se va a legislar y en los temas a discutir para que podamos contar con una legislación clara, que sea resultado de una buena técnica legislativa aplicable a cada tema y a cada materia, lo que se verá reflejado en su aplicación al presentar el mínimo de confusión, ya que será producto de la realidad que vive el país. Todo ello para que exista un sistema jurídico entendible en el cual la ley sea acatada por todos los actores políticos, gobernantes y gobernados. El país requiere de un Congreso que legisle en forma eficiente y que revise la normatividad actual para generar un buen ambiente de desarrollo.

A consecuencia de ello, es necesario eficientar las labores en las comisiones. El significado de estos órganos, su naturaleza y la relación entre el Pleno y las Comisiones debe adquirir mayor interés e importancia, el sistema de comisiones no es aislado, sino que presupone y comprende todo el poder estatal, por lo que al hablarse de estos órganos colegiados se debe tomar en cuenta el entorno político, económico, cultural, social, nacional e internacional, de forma contraria se encierra y encasilla erróneamente su función y objetivo. Es muy importante contar con los elementos básicos de técnica legislativa, para que al momento de legislar, este acto no carezca de la hechura correcta para emitir determinada norma jurídica lo que constituye una función constitucional trascendente del trabajo de comisiones.

En la lógica de la norma jurídica el lenguaje es fundamental, debe tomarse muy en cuenta la claridad, brevedad y concisión para evitar en la medida de lo posible, confusión y vacilación, atendiendo a lo que se le llama armonía lingüística¹¹ con el resto de la norma jurídica.

2.- Función de Dirección Política.

Esta función consiste en determinar los objetivos de la política nacional y de los medios o instrumentos a través de los cuales se planea conseguirlo, existiendo una colaboración hasta cierto punto estrecha con el Ejecutivo Federal para conseguirlo, un ejemplo de ello es la expedición de leyes a la que está facultado el Congreso, destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas para este servicio, lo cual está previsto en el artículo 3º en relación con el 73

¹¹ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, op. cit., nota 4, pp. 147-150.

fracción XXV, otra facultad es la de encabezar la rectoría de desarrollo integral tendiente a satisfacer los intereses de la nación, como regular las condiciones sobre las cuales se preste el servicio público concesionado y fijar los precios máximos de los productos necesarios para la economía nacional y el consumidor, relacionados con los planes nacionales de desarrollo.

El Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes relacionadas con la planeación nacional del desarrollo económico y social, de programación, promoción, concertación y ejecución de acciones económicas, inversión extranjera y transferencia de tecnología¹² como está previsto en el numeral 73 fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F; otra facultad es la que permite a los senadores analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo.

Por lo que existe interés en exponer ante la opinión pública la actuación del Poder Ejecutivo y vigilar su desempeño.

La finalidad es influir en las políticas y su orientación a través del actuar de los diferentes grupos parlamentarios, de las comisiones ordinarias y las de investigación.

3.- Función Jurisdiccional.

Esta es una función que sólo de manera excepcional realiza el Poder Legislativo, y tiene ámbitos de acción muy concretos. Dos son los procedimientos jurisdiccionales que ha conservado constitucionalmente el legislativo: a) la declaración de procedencia y b) el juicio político.

Estas facultades del Congreso de la Unión, están encaminadas a emitir dictámenes sobre determinados asuntos constitucionalmente específicos. Como ejemplo tenemos la figura del juicio político, procedimiento establecido en el artículo 110 constitucional, momento en el que el Congreso juega un papel activo en la imposición de sanciones a los servidores públicos que estén dentro de los supuestos señalados en dicho precepto.

La facultad jurisdiccional la podemos ver representada en el artículo 76 fracción VI, en relación con el artículo 105 fracción I, ya que le permite dictar resoluciones sobre cuestiones

¹² Muro Ruiz, Eliseo, op. cit., nota 10, p. 151.

políticas, como conflictos que pueden surgir entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, exceptuando cuando esas diferencias sean de carácter contencioso, ya que en ese caso quien deberá conocer del asunto es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es también considerado como una facultad de carácter jurisdiccional lo señalado en la fracción XXI del artículo 73 de nuestra Carta Magna, mismo que prevé al Congreso como definidor de los delitos y faltas que se puedan cometer contra la Federación, así como fijar los castigos que por la comisión de éstos debe imponerse.

Una más es la potestad que tiene el presidente de la mesa directiva de cada Cámara para declarar la renuncia tácita de un legislador cuando no se presente durante los treinta días siguientes a la apertura del período ordinario de sesiones. La Cámara de Diputados está facultada para acusar al Presidente de la República por traición a la patria y delitos del orden común y la Cámara de Senadores, con fundamento a la legislación penal aplicable resuelve e impone la sanción correspondiente. El Senado o la Comisión Permanente pueden remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal.

La nueva concepción de control por parte del órgano Legislativo debe tener en cuenta que para ejercer esas facultades hay que considerar que el gobierno debe atender las necesidades de la sociedad. Este tipo de intervención reviste mayor importancia para facilitar y contribuir la tarea encomendada a los órganos constitucionales y luchar contra la corrupción, lo que coadyuvará a lograr una mejor transparencia en el manejo de los programas gubernamentales, que también sean del conocimiento de los gobernados. Esta peculiaridad ha de prevalecer en todo sistema político que se aprecie de ser democrático o tenga aspiraciones de llegar a serlo.¹³

4.- Función presupuestaria o financiera.

Esta función fue una de las primeras que se institucionalizaron en el Parlamento inglés durante la Edad Media. Durante el siglo XIX y principios de XX, la Hacienda Pública fue el centro del control parlamentario entre el gobierno y el legislativo. En la actualidad este

¹³ Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, op. cit., nota 4, pp. 153 y 154.

control es más amplio en virtud del incremento del dinamismo gubernamental. Por tanto el Estado tuvo que asumir o vigilar diversas responsabilidades, como la educación, salud, vivienda, bancos, empresas, la dirección económica.

Estas actividades han de estar bajo el control de los diferentes órganos legislativos, por lo que en nuestro sistema el Congreso es el que tiene contemplado control político sobre estos aspectos.

La Constitución Política faculta al Poder Legislativo para imponer las contribuciones necesarias a fin de cubrir el presupuesto como está contemplado en la fracción VII artículo 73; también puede elaborar las bases para que el Poder Ejecutivo celebre empréstitos sobre el crédito de la nación, aprobarlos, reconocer y mandar pagar la deuda nacional o externa, así como sancionar anualmente los montos de endeudamiento que requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades del sector público.

Destacan las medidas para el sostenimiento en todo el país de escuelas rurales, elementales, superiores y profesionales, museos, bibliotecas, así como dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y Municipios, las aportaciones económicas relativas al servicio público de educación tal y como está previsto en nuestra Carta Magna en su artículo 73 fracción XXV; también establecer contribuciones respecto del comercio exterior, del aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, minerales y aguas, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos concesionados y contribuciones especiales respecto de la energía eléctrica, producción y consumo de tabacos, gasolina y otros derivados del petróleo, producción y consumo de cervezas tal y como está previsto en el artículo 73 fracción XXIX de la Constitución Política.

Representa suma importancia la función que tiene el Poder Legislativo para discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el revisar la cuenta pública del año previo. Para poder realizar dicha revisión, el Congreso dispone de la Entidad de Fiscalización Superior para examinar las cantidades gastadas, las partidas respectivas del Presupuesto y la justificación de los gastos hechos, como está estipulado en las fracciones II y IV del artículo 74 de la Constitución Política. También señala la autorización en materia de deuda pública del Distrito Federal, lo que se señala en el artículo 122 apartado “A” fracción III,

también está facultado en el caso de que las legislaturas de los Estados establezcan derechos de tonelaje, contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones, lo que está establecido en la fracción I del artículo 118 de nuestra Constitución, al igual que aprobar las facultades excepcionales concedidas al Ejecutivo Federal en materia de aranceles, comercio exterior, economía del país o la estabilidad de la producción nacional, señalado en el artículo 131.¹⁴

Ahora son objeto de vigilancia todas aquellas actividades gubernamentales que afectan la vida del ciudadano de forma directa o indirecta, obedeciendo este tipo de controles a circunstancias diversas. El control de dirección y supervisión política por parte del Congreso al Poder Ejecutivo constituye uno de los medios más eficaces para fiscalizar la actividad gubernamental, en donde el resultado y la sanción forman parte de éste procedimiento.¹⁵ Este medio de supervisión y control implica evaluar dicho comportamiento para llegar a la aplicación de alguna sanción, si se da el caso.

¹⁴ Pedroza De La Llave, Susana Thalía, *El Congreso General Mexicano: análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Editorial Porrúa, 2003, pp. 21, 23-28.

¹⁵ Muro Ruiz, Eliseo, *op. cit.*, nota 10, pp. 153 y 154.

CAPÍTULO TERCERO

LAS COMISIONES DE ÓRGANOS LEGISLATIVOS EN EL DERECHO COMPARADO

1.- Estados Unidos de América.

El Gobierno de los Estados Unidos establecido por la Constitución estadounidense, es una república federal de 50 estados, el Distrito de Columbia y muchas áreas insulares, de las cuales las más pobladas son Puerto Rico y la Islas Vírgenes de Estados Unidos, la Samoa americana, las Islas Marianas del Norte y Guam.

El gobierno federal está constituido bajo las teorías de separación de poderes y pesos y contrapesos (Checks and Balances). El gobierno está dividido en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial. Cada rama tiene una esfera de competencia propia y poderes que les permiten limitar las acciones de las otras dos ramas. La finalidad de este sistema es evitar la tiranía que ocurriría si una rama del gobierno concentrara demasiado poder y dominara a las otras dos.

En la Constitución de los Estados Unidos de América en su primera sección se señala:

Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución se invertirán en un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y de una Cámara de Representantes.

Esta cláusula, conocida como la "cláusula de investidura", garantiza toda la autoridad del legislativo al Congreso. Muchos otros países funcionan mediante referenda popular, pero esta sección autoriza tan solo al Congreso y no al pueblo para elaborar los diferentes estatutos. En los Artículos 2 y 3 se encuentran también cláusulas de investidura, pero con respecto al poder ejecutivo y judicial. La Constitución establece de este modo el principio de separación de poderes, por el que ninguno de ellos puede ejercer competencias pertenecientes a otro (por ejemplo, el ejecutivo no está autorizado a promulgar leyes).

El principio de que el Congreso no puede delegar la autoridad del legislativo en los otros poderes del Gobierno (específicamente, al Ejecutivo) se conoce como la doctrina de la no delegación. La Corte Suprema (conocida también como Tribunal Supremo) ha establecido que el Congreso no tiene libertad para delegar poderes reguladores a los diferentes

organismos gubernamentales, puesto que tiene por condición un "principio inteligible".¹⁶

El Congreso es el resultado de un compromiso institucional, habiendo que garantizar al mismo tiempo la representación de los estados y la representación popular. El Congreso está compuesto de dos Cámaras: el Senado que representa a los estados y la Cámara de Representantes al pueblo. Sin embargo las dos Cámaras son de igual importancia.

La extensión del mandato para el caso de los senadores es de seis años y de dos años para los representantes, lo que provoca un mayor desapego de los senadores con respecto a su reelección.

Sin embargo, el significado nacional de la Cámara de Representantes tiene ciertas limitaciones de matiz; por un lado, en cuanto que, de facto, cada diputado ha de ser residente del distrito por el que representa su candidatura, lo que da a su composición un marcado carácter localista; por otro lado, en cuanto que, también desde el punto de vista de su composición y del método de elección, hay una referencia constante al Estado particular.

En todos los estados el voto es universal, en la mayoría de ellos directo, y excepcionalmente por convenciones de representantes de condados, municipios, etc. Pero la autonomía estatal sufre ciertas limitaciones: en primer lugar, el Congreso podrá establecer o alterar por una ley las reglamentaciones electorales de los Estados, lo que le da por lo menos un derecho de vigilancia e inspección y, desde luego, le posibilita para tomar a su cargo, parcial o totalmente, la reglamentación electoral. Haciendo uso de esta facultad, ha determinado que las elecciones se celebren por distritos, a razón de un representante para cada uno de ellos; ha establecido el secreto del sufragio; ha fijado una fecha única para las elecciones y ha prohibido que cada candidato gaste para su campaña más de 5.000 dólares.¹⁷

Congreso de los Estados Unidos.-

El Artículo I de la Constitución señala que el Senado está compuesto de dos miembros por cada Estado, su número de miembros actual es de 100. Los miembros de la Cámara de

¹⁶ Gobierno de los Estados Unidos, Dirección URL: "<http://es.wikipedia.org/wiki/GobiernodelosEstadosUnidos>", 2009.

¹⁷ García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comaparado, 1ª ed., Madrid, España; Alianza Editorial, 1999, pp. 398 y 399.

Representantes están basados en la población de cada Estado. El total de miembros está fijado por su estatuto en 435. Los miembros de la Cámara de Representantes y del Senado son elegidos por votación a una sola vuelta (first-past-the-post) en cada Estado, excepto en Louisiana y Washington, que lo hacen a dos vueltas (runoff).

La Constitución no exige específicamente el establecimiento de Comités del Congreso de los Estados Unidos. No obstante, a medida que la nación fue creciendo, también lo hizo la necesidad de investigar más profundamente la legislación pendiente. El 108 Congreso (2003-2004) tenía 19 comités activos en la Cámara de Representantes y 17 en el Senado, además de cuatro comités adjuntos permanentes con miembros de ambas Cámaras supervisando la Biblioteca del Congreso, la prensa, los impuestos y la economía. Además, cada Cámara puede nombrar, o seleccionar, comités especiales para el estudio de problemas específicos. Debido al incremento de la carga de trabajo, los comités establecidos se han distribuido en alrededor de 150 subcomités.

El Congreso tiene la responsabilidad de controlar e influir en aspectos de la rama ejecutiva. La supervisión del Congreso evita el despilfarro y el fraude, protege las libertades civiles y los derechos individuales, asegura el cumplimiento de la ley por el ejecutivo, rastrea informaciones para formular leyes y educar a la población, así como evalúa la actuación del ejecutivo. Esto se aplica a los departamentos ministeriales, agencias del ejecutivo, comisiones reguladoras, y a la presidencia. La supervisión del Congreso adopta muchas formas:

- Requerimientos y audiencias del Comité;
- Consultas formales al Presidente e informes recibidos de él;
- Asesoramiento al Senado y consentimiento de los nombramientos presidenciales y para los tratados;
- Procedimientos de censura de la Cámara de Representantes y subsiguientes juicios en el Senado;
- Procedimientos de la Cámara de Representantes y del Senado de acuerdo con la 25ª enmienda, en el caso de que el Presidente quede discapacitado, o el cargo de Vicepresidente quede vacante;
- Encuentros informales entre legisladores y secretarios del ejecutivo;
- Asignación de miembros del Congreso a comisiones gubernamentales;

- Estudios de los comités del Congreso y agencias auxiliares tales como la Oficina del Congreso para el Presupuesto, y la Oficina de Auditoría del Gobierno, que son ambas secciones del Congreso.

Cada uno de los congresistas debe asumir cuatro funciones. Estas funciones incluyen las de: legislador, miembro de comité, representante de sus electores, servidor de sus electores, y político.

La Constitución concede al Congreso numerosas facultades, incluyen el poder para:

Establecer y cobrar impuestos, pagar deudas, proveer para la defensa común y el bienestar general de los Estados Unidos, tomar prestado dinero en base al crédito de los Estados Unidos, regular el comercio con otras naciones, establecer una regulación uniforme para la naturalización, acuñar moneda y regular su valor, proveer para el castigo de las falsificaciones, establecer oficinas postales y carreteras, promover el progreso y la ciencia, crear tribunales inferiores a la Corte Suprema, definir y castigar actos de piratería y felonía, declarar la guerra, hacer levadas y mantener ejércitos, proveer y mantener una flota, dictar reglas para la regulación de las fuerzas terrestres y navales, proveer la milicia, armar y disciplinar la milicia, ejercitar la legislación exclusiva en Washington D.C, y dictar las leyes necesarias para ejecutar las facultades del Congreso.

La Sección Segunda establece la Cámara de Representantes.- Esta Cámara es a menudo denominada como la "cámara baja" del Congreso, a semejanza de la terminología empleada al referirse a las dos Cámaras del Parlamento Británico, la Cámara de los Lores (la "alta") y la Cámara de los Comunes (la "baja").

La Cámara de Representantes únicamente tiene el poder de originar proyectos de ley, mientras que el Senado tiene competencias sobre la aprobación de tratados internacionales y nombramientos hechos por parte del Presidente de los EE.UU.

La Cámara de Representantes se compone de 435 miembros que representan a los cincuenta estados. Los escaños se reparten entre los estados en función de su población, pero todos los estados tienen garantizado tener al menos 1 representante. Los representantes son elegidos por los votantes de su circunscripción conocida como Distrito

Representativo. Cada estado puede delimitar sus distritos, sujeto a unos requisitos legales; como por ejemplo, los distritos deben tener una población similar. Cada vez que se produzca una vacante, el Gobernador del estado correspondiente debe iniciar el procedimiento para realizar una nueva elección especial.

La Constitución no incluye requisitos para los votantes; se indica que aquellos con capacidad para votar en las elecciones a la mayor cámara de cada Estado pueden también votar en las elecciones al Congreso. Las enmiendas a la Constitución, no obstante, han limitado la capacidad de los Estados de fijar restricciones. La Decimoquinta, la Decimonovena y la Vigésimo cuarta Enmienda impiden que la raza, el sexo o el pago de un impuesto constituyan requisitos para votar, tanto en las elecciones de cada estado como en las federales. Además, la Vigésimo sexta Enmienda establece que los Estados no pueden fijar requisitos de edad por encima de los dieciocho años.

No será representante ninguna persona que no haya cumplido 25 años de edad y que no haya sido ciudadano de los Estados Unidos durante siete años, y que no sea habitante del Estado en el cual se le designe, en el momento de la elección.

La Constitución establece que se realice un Censo de población cada diez años para determinar la población de los Estados. El texto constitucional dicta que se reserve un número de escaños de forma temporal hasta que el censo pueda ser llevado a cabo.

Como se ha indicado antes, al Senado se le denomina a menudo "cámara alta" del Congreso, aunque ambas cámaras, el Senado y la Cámara de Representantes son prácticamente iguales en cuanto a las competencias que les otorga la Constitución. Sin embargo, al haber menos Senadores que Representantes, y al ser más longevo el cargo de Senador, normalmente éstos suelen tener más influencia. Pese a que se produzca el hecho de que los miembros del Senado se impongan sobre todo en la historia más primigenia de la cámara y se suponga que su cámara es superior, la verdad es que no tiene ningún fundamento explícito basado en la Constitución.

Por ejemplo, después de reunirse en 1789, el Senado intentó, aunque de forma insatisfactoria, establecer un mecanismo para la comunicación entre las dos cámaras legislativas, lo que indicaría una supuesta superioridad del Senado. Éste aspiraba a enviar

sus mensajes a la otra cámara a través de un mero secretario, pretendiendo que la otra cámara comunicara sus mensajes mediante dos Representantes, los cuales tendrían que "rendir homenaje" (haciendo una reverencia) al entrar y al salir de la Sala del Senado. Naturalmente, la Cámara de Representantes no aceptó esta propuesta.

El Senado se compone de 100 miembros, dos representando a cada estado, sin importar la población. Un senador es elegido no por el distrito, sino por el estado. Los senadores sirven por períodos de seis años o sexenio, divididos entre sí por tercios (33 senadores cada dos años se someten a votación) para que el Senado se renueve parcialmente, y así, nunca estando en contiendas todo el cuerpo legislativo (excepto cuando se eligen los senadores tras la admisión de un nuevo Estado). El Distrito de Columbia y los territorios no están representados en el Senado.

No será senador ninguna persona que no haya cumplido 30 años de edad y que no haya sido ciudadano de los Estados Unidos durante nueve años y que, en el momento de la elección, no sea habitante del Estado por parte del cual fue designado.

Lo expuesto en esta cláusula significa que un Senador no necesita ser estadounidense de origen, aunque habitualmente ocurre que sí lo es.

Generalmente, los partidos Demócrata y Republicano escogen a sus candidatos en elecciones primarias. Los procesos de elección para los partidos independientes varían de estado a estado. Las elecciones generales son en años bisiestos, en el primer martes, después del primer lunes del mes de Noviembre. Elecciones especiales ocurren con vacantes que surjan. En caso del Senado, el gobernador propone a un senador, hasta que se celebren elecciones especiales.

La Sección Cuarta estipula el nombramiento de los miembros del Congreso, así como sus reuniones.- Los lugares, épocas y modo de celebrar las elecciones para Senadores y Representantes se prescribirán en cada Estado por la Asamblea legislativa respectiva, pero el Congreso podrá formular o alterar las reglas de referencia en cualquier momento por medio de una ley, a excepción de lo tocante a los lugares de elección de los Senadores.

El Congreso se reunirá una vez al año, y esta reunión será el primer lunes de diciembre, a no ser que por ley se fije otro día.

El Congreso está autorizado a establecer una sola fecha, uniforme, para las elecciones al mismo. El Congreso señaló el primer martes de cada noviembre, recalándose el hecho de que fuera posterior al día 1 de dicho mes. Esta fraseología fue adoptada para imposibilitar que el 1 de noviembre, día de fiesta católico de Todos los Santos, coincidiera con la fecha de las elecciones. Los Representantes y los Senadores juran su cargo en marzo.

Cada Cámara puede juzgar las elecciones y requisitos de sus propios miembros. Por quórum, abrir un registro de votaciones y llevar a cabo la suspensión; estos casos también están contemplados en la Sección Quinta.- Cada Cámara calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros, y una mayoría de cada una constituirá el quórum necesario para deliberar; pero un número menor puede suspender las sesiones de un día para otro y estará autorizado para compeler a los miembros ausentes a que asistan, del modo y bajo las penas que determine cada Cámara.

Cada Cámara puede elaborar su propio reglamento interno, castigar a sus miembros ante conductas indebidas y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes.

Cada Cámara llevará un diario de sus sesiones y lo publicará de tiempo en tiempo a excepción de aquellas partes que a su juicio exijan reserva; y los votos afirmativos y negativos de sus miembros con respecto a cualquier cuestión se harán constar en el diario, a petición de la quinta parte de los presentes.

Durante el período de sesiones del Congreso ninguna de las dos Cámaras puede suspenderlas por más de tres días¹⁸ ni acordar que se celebren en un lugar distinto de aquel en que se reúnen ambas Cámaras sin el consentimiento de la otra.

Una característica del Parlamento Americano es el considerable influjo que sobre todo en la Cámara de Representantes tienen las comisiones. El Congreso insiste en entregar sus prerrogativas legislativas esenciales a una agregación *inconexa* de comisiones

¹⁸ Congreso de los Estados Unidos: Dirección URL:
"http://es.wikipedia.org/wiki/ArticuloculodelaConstitucióndelosEstadosUnidosdeAmérica", 2009.

permanentes, de modo que el Congreso en sus reuniones de comisiones, es el Congreso operante, y en efecto, debido a varios motivos, pero sobre todo al inmenso número de proyectos de ley, que en cada legislatura oscilan de entre 10,000 a 20,000, puede afirmarse que las comisiones son las que llevan a cabo la obra legislativa. Las comisiones trabajan en general sin dar cuenta al pleno, quien, desde luego, puede pedirla y ello hace que muchos asuntos se resuelvan negativamente en el seno de la comisión (Killed in committees), simplemente por no emitir informe sobre ellos; y pueden establecer cualquier clase de enmiendas, “salvo cambiar el título o la materia”. En la Cámara de Representantes normalmente el pleno no actúa más que como órgano ratificador (ratifying agency), ya que la oposición, en ocasiones puede ser fácilmente neutralizada. En cambio, en el pleno del Senado tienen lugar importantes debates.

Una muy importante parte de las relaciones del Congreso con el Ejecutivo se verifica a través de las comisiones, ya que es ante ellas ante quienes informan los funcionarios, jefes de departamento o el Presidente, a la vez que éstos establecen su contacto habitual con el Congreso a través de las Comisiones, y, en fin, cuando el Congreso ha de decidir su actitud ante una política del Presidente en el caso de que la pueda obstaculizar o facilitar por negativa o concesión de créditos, nombra generalmente una comisión encargada de ello.

La organización de las comisiones ha sido regulada, tratando de superar una serie de defectos, para lo cual reduce el número de las comisiones, define sus competencias con arreglo a criterios racionales, trata que cada diputado o senador sólo pertenezca a una comisión, introduce normas para un trabajo rápido y metódico y trata de organizar a las Cámaras a fin de utilizar el tiempo máximo, sin embargo se han creado un número alarmante de subcomisiones.

Un importante factor que contribuye a la falta de significación del pleno en los representantes es la carencia de una “oposición”, en el sentido parlamentario de la palabra, o, para ser más precisos, la carencia de toda garantía para que se manifieste esta oposición, pues hay el criterio de que quien posee la mayoría dispone despóticamente de la Cámara, criterio que se hace efectivo gracias a los grandes poderes poseídos por el speaker, que emplea en beneficio de su propio partido, pudiendo rechazar cualquier moción como dilatoria y teniendo amplios límites. Así pues, las minorías no tienen otro lugar eficaz de manifestarse

que el seno de las comisiones, donde, desde luego, su derecho está mucho más garantizado.

Los senadores tienen en cambio, libertad de discusión, lo que da la posibilidad a las minorías de llegar a un compromiso que tenga en cuenta sus puntos de vista, así como la de dar a conocer su criterio a la opinión pública. Esta libertad de debate tiene como contrapartida las posibilidades que abre para la obstrucción llevada a cabo por los llamados filibusteros o senadores que hablan durante largo tiempo para impedir la aprobación de una ley, lo que pueden conseguir si se ponen de acuerdo varios y el debate se desarrolla en las últimas sesiones de la legislatura.¹⁹

La organización interna del Congreso Americano se compone de ciertas reglas que son frecuentemente implícitas, pero la propia organización está muy jerarquizada. Existe cierta contradicción aparente, ya que mientras más funciona una institución con reglas habituales, más necesaria se hace una jerarquía. No por ser todopoderosa, esta jerarquía deja de tener una importancia fundamental en la manera en que los miembros del Congreso podrán cumplir sus funciones. Desde hace ya varios años, sin embargo; esta jerarquía ha perdido parte de su importancia, por ello, no es seguro que el Congreso se haya vuelto más democrático o eficaz.

El Speaker.-

La Cámara de Representantes es presidida por el speaker formalmente designado por la Cámara, pero en realidad por el partido que tiene la mayoría. Sus amplios poderes son utilizados a la inversa de su colega inglés, es decir en servicio franco a su partido. El Senado es presidido por el vicepresidente de los Estados Unidos, que está dotado de menos poderes que su colega de los Representantes, no debe su cargo a los senadores y lo ejerce de modo mucho más objetivo que el speaker. Si tuviera que pasar a ocupar la presidencia de los Estados Unidos, el Senado elige un presidente pro-tempore.

El speaker tiene una gran diversidad de poderes, otorga la palabra cuando un parlamentario la pide en alguna sesión... y puede hasta ignorarlo; juzga la legalidad de los procedimientos

¹⁹ García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 17, pp.401-403.

parlamentarios y decide si hay o no quórum; puede votar para desempatar los sufragios, además de contar y anunciar los votos, decide que comisión examinará un proyecto de ley, y qué enmienda es aceptable cuando corresponde realmente a la proposición examinada; designa a los miembros de las comisiones temporales y a los representantes que participarán en las “comisiones de conferencias” encargadas de hallar un término medio entre las versiones de una misma proposición de ley, a menudo muy diferentes en la Cámara y en el Senado.

Estos poderes en sí poco importantes, bien utilizados fundamentan el poder de un Speaker permanente.

El Presidente Pro Tempore.-

El Speaker no tiene en realidad equivalente en el Senado. El Vicepresidente de los Estados Unidos es, por derecho, presidente del mismo, en sus frecuentes ausencias es reemplazado por el presidente pro tempore, quien carece prácticamente de influencia, pues el debate sigue el procedimiento del “consentimiento unánime” tras informal conversación entre los Readers de la mayoría y la minoría.

El Leader de la Mayoría Senatorial.-

De ninguna manera se trata del presidente del Senado, sino del que fue elegido por el partido mayoritario. Si hay una fuente de poder preeminente en el Senado, pertenece al leader de la mayoría. Esto es particularmente cierto cuando son los demócratas quienes tienen la mayoría, ya que el leader demócrata es al mismo tiempo presidente de la Democratic Conference (conferencia demócrata), del Steering Committee (como director encargado de los nombramientos en comisión) y del Policy Committee (comisión política). No sucede lo mismo con los republicanos, donde el leader también elegido por la Conferencia no es presidente de los diferentes órganos del partido. Mucho mejor que encarnar y realizar un programa político (papel que corresponde más al Speaker, especialmente cuando el presidente y la mayoría de los representantes pertenecen a partidos diferentes), su papel consiste en mantener, tanto como sea posible, la unidad del partido.

Los comercios jerárquicos, que tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes se presentan, es decir; el papel de la jerarquía consiste en una función negociadora. La

eficacia de los principales responsables depende ampliamente de sus cualidades personales: paciencia, tolerancia, disponibilidad, habilidad de maniobra y sentido de la transacción. Esto explica que con frecuencia se trate de centristas en el seno de su partido, con más razón cuanto que son elegidos por la conferencia de su partido, es decir, por la totalidad del grupo parlamentario.

Estos estrategias legislativos están asistidos, como en la Cámara de los Comunes, por whips encargados de mantener el enlace entre los miembros del partido mediante sondeos de sus opiniones, comunicándoles los deseos del Leadership e intentando convencerlos de aliarse a él.

Los presidentes de comisión, en antaño eran todopoderosos, sin embargo han perdido una buena parte de su autoridad. Podían convocar a “su” comisión, nombrar a los colaboradores de la comisión, rodeándose así de un equipo incondicional. Así mismo designaban a los presidentes de las subcomisiones y podían recuperar en cualquier momento lo que habían dado, reservándose con mucha frecuencia la subcomisión más importante. Durante sus hearings, tenían prioridad para interrogar a los testigos y distribuir los turnos de palabra. Cuando el proyecto de ley llegaba a la asamblea, eran dueños de la dirección del debate, lo que les daba una gran libertad si tenían buen conocimiento de los recursos del procedimiento. Por último formaban parte de las “comisiones de conferencia”.

El conjunto de esos poderes no ha desaparecido, pero dos modificaciones han quebrantado el poderío absoluto de los presidentes de comisión: por una parte ya no controlan, ni ellos ni nadie, el debate en sesión plenaria; por otra, las subcomisiones, anteriormente dependían de las comisiones.

Existen varios tipos de comisiones, en primer lugar se encuentran las permanentes (Standing Committees), más o menos permanentes, poseen una competencia jurisdiccional relativamente bien definida desde la reorganización legislativa (Legislative reorganization act) de 1946. Están encargadas de preparar el trabajo legislativo y de dar forma a las proposiciones de ley según les parezca. En 1985 había 17 comisiones en el Senado (la comisión de asuntos indígenas se hizo permanente en 1984), y 22 en la Cámara de Representantes. Pero todas están divididas en múltiples subcomisiones (90 en el Senado y

141 en la Cámara).

Las comisiones de conferencia (Conference Committees), son provisionales, en principio por algunos días, y se reúnen (con un mismo número de senadores y representantes) el tiempo suficiente para puntualizar un texto común en caso de que las propuestas de ley adoptadas por las dos cámaras no sean estrictamente parecidas. Mal conocidas, pueden ser muy poderosas, siempre y cuando la propuesta que ellas examinen sea importante. En países como Francia, son el equivalente de las comisiones mixtas partidarias.

Las comisiones especiales (Select or Special Committees), son provisionales, pero a veces sobreviven a numerosas reuniones parlamentarias: así, existe un Permanent select committee on intelligence en la Cámara; igualmente, el Select Committee on ethics del Senado que funciona desde hace ya varios años. Con frecuencia estas comisiones tienen derecho a investigar un problema preciso y limitado, pero en general no cuentan con la autoridad necesaria para presentar proposiciones de ley.

La existencia de estas comisiones semipermanentes debe estar confirmada por el Congreso recién elegido.

Las comisiones conjuntas (Joint Committees), son comisiones comunes a ambas cámaras, que reúnen en igual número a Senadores y Representantes. Estudian problemas específicos, en general de orden administrativo y se encargan de coordinar la política del Congreso.

En cuanto a importancia de las comisiones se puede decir que todas son iguales, sin embargo por regla general, las comisiones más prestigiosas son aquellas que responden a una prerrogativa propia de la Cámara en cuestión. Las Comisiones financieras en la Cámara, de política extranjera, de defensa, de nombramientos en el Senado, sin embargo algunas comisiones pueden perder o ganar prestigio, como la de relaciones exteriores (Foreign Relations), que hasta la guerra de Vietnam era sin duda la más prestigiosa, fue desde entonces una comisión como cualquier otra.

Los nombramientos en comisión de un parlamentario adquieren gran importancia, ya que su carrera parlamentaria y su porvenir político pueden depender de ello.

Miembro de Comisión.-

Las asignaciones a una comisión y los cambios de comisión dependen ampliamente del Leadership de las Cámaras, que en ambos casos está asistido por un comité director (Policy and Steering Committee demócrata o Committee on Committees republicano). Las decisiones deben ser ratificadas en cada cámara por el caucus demócrata o por el conference republicano, en las reuniones plenarias de cada partido. Los votos son secretos, y la influencia de la “infantería” es mayor que otras veces. Esta democratización del proceso de nombramiento, surgida en 1974-1975, ha sido facilitada por la renovación de los miembros del Congreso. La distribución partidaria en el seno de las comisiones refleja con mucha exactitud la de la Cámara en cuestión. Pero, tanto del lado republicano como del demócrata, los comités de nombramiento tratan de llegar a un equilibrio gráfico e ideológico, y de facilitar la reelección ulterior de los parlamentarios. Eso no impide que se miren con buenos ojos los favores que otorga la jerarquía, sobre todo en lo relativo a las comisiones más prestigiosas.

Presidente de Comisión.-

El parlamentario que en el seno de una comisión había sido reelecto el mayor número de veces de manera consecutiva, se convertía en presidente de la comisión. Éste método, propio del parlamento estadounidense, no era de ninguna manera una obligación constitucional. Hasta mediados del siglo XIX los presidentes de comisión del Senado se elegían, ya mediante su partido, ya por el Presidente del Senado. Ésta última opción fue abandonada desde 1826.

Las Organizaciones Oficiosas.-

Los partidos: Éstos desempeñan a la vez un papel fundamental y casi insignificante. El papel esencial del partido es, en cierta medida, ajeno al Congreso: la selección de sus candidatos y su apoyo electoral. Aunque haya ganado con o sin la organización local del partido, el elegido conserva una gran independencia con respecto a los partidos nacionales, a los que no cree deber nada; en consecuencia, supone que no hay muchas razones para respetar la disciplina partidista.

El análisis de los votos en el Senado y en la Cámara, muestra que, en menos de la mitad de los casos, una mayoría demócrata sencilla se opone a una mayoría republicana sencilla; en

otros casos, una sólida mayoría republicana y una sólida mayoría demócrata votan en el mismo sentido. Tal indisciplina partidista es inconcebible en Europa. Esto se debe a que los partidos estadounidenses y el fenómeno no es nuevo, son coaliciones inestables, con objetivos políticos, dirigentes y electorados divergentes. No obstante los partidos existen en el Congreso, intervienen en la organización, en la jerarquía, en las elecciones, incluso en los votos; el elegido común está al corriente de la posición de su partido, cosa que tiene presente aunque decida no adoptarlo.

Grupos Parlamentarios de Opinión.-

Grupos de ideas: Se trata de asociaciones que intentan organizar a los parlamentarios fuera de las estructuras oficiales para, de alguna manera, desempeñar ellas mismas un papel como grupo de presión. La más antigua y más conocida es el Democratic Study Group, creado en 1959; se trata de un grupo de parlamentarios progresistas. Su presupuesto en 1985 era de 700 000 dólares. Este grupo de estudio propone contraproyectos, por ejemplo, sobre el presupuesto. Su equivalente republicano y conservador es el Republican Study Committee.

Organizaciones Sociológicas.-

Desde hace algunos años los negros, hispanos, mujeres y ecologistas que tienen un puesto de elección se organizan en caucus para tener más peso en el proceso legislativo y cumplir mejor sus obligaciones.

Equipos Legislativos.-

Éstos han crecido mucho en los últimos 20 años, son los equipos personales de los parlamentarios o de las comisiones y subcomisiones. Los empleados de las comisiones y subcomisiones tienen por función exclusiva la de asistir a los parlamentarios en su trabajo de comisión, fundamentalmente en la investigación y preparación de leyes. De estos equipos ocasionalmente una parte relativamente reducida trabaja en la circunscripción del candidato. Estos empleados tienen el deber de asistir al parlamentario en sus tareas principales, así mismo, asegurar el trabajo legislativo, redactar los discursos, hacer contacto con la prensa, con los cabilderos, los funcionarios y preparar los comunicados. Sin duda, se trata de una especialización y resulta más interesante ser asistente legislativo que case-worker, quien se ocupa de las demandas de los electores. El nivel escolar es muy alto y es

raro que una de estas personas, incluidos los secretarios no hayan pasado por la universidad. Puesto que antes se trataba de puestos eminentemente políticos que con frecuencia recompensaban servicios prestados durante las elecciones, los parlamentarios prefieren en adelante rodearse de personas reclutadas por sus capacidades.

Los Servicios Exteriores del Congreso.-

Los miembros del Congreso también pueden solicitar los servicios de administraciones permanentes a su disposición.

Servicio de Investigación del Congreso (Congressional Research Service).-

La biblioteca del Congreso equivalente a la Biblioteca Nacional, es sin embargo y ante todo la biblioteca del Congreso. Una de sus divisiones es el centro de documentación del Congreso y responde a 200 000 peticiones de información por año. Dividido en secciones especializadas (derecho, asuntos sociales, economía, historia, administración y relaciones exteriores), el Congressional Research Service tiene como principal función la de informar a los miembros del Congreso sobre los más diversos temas. Se mantiene en una estricta neutralidad, dando el pro y el contra de cada argumento. Publica periódicamente un resumen ajustado sobre el estado progresivo de miles de proposiciones de ley introducidas año con año.

Corte Legislativa de Cuentas (General Accounting Office).-

Creado en 1921, es el organismo al cual el Congreso encarga el control financiero de la administración. Debe determinar si el gobierno federal ha utilizado correctamente cada dólar que se le asigna. En la investigación de los parlamentarios individuales o de las comisiones, la General Accounting Office examina y controla los gastos después de haber sido efectuados. Durante varios años revisó sobre todo documentos justificativos (o notas de gastos) de funcionarios. Posteriormente se aplicó mucho más a vigilar el funcionamiento del gobierno en sus operaciones financieras con base en los procedimientos mismos.

Esta evolución en las tareas del General Accounting Office, entre cuyo personal se encuentran ahora economistas, estadistas, ingenieros y especialistas de management, data de la Guerra de Corea, cuando el Congreso comenzó a inquietarse por las ganancias exageradas de las industrias de defensa y autorizó a la General Accounting Office examinar sus cuentas.

Oficina de Evaluación Tecnológica (Office of Technology Assessment).-

Fue creada para estudiar y apreciar las políticas y los programas en los que el Estado se interesa, en materia de búsqueda y tecnología.

Oficina Pesupuestaria del Congreso (Congressional Budget Office).-

Llegó a ser el instrumento de trabajo más importante del Congreso, en principio, es apolítica. Estudia las diferentes opciones presupuestarias, las implicaciones económicas del presupuesto y el costo de las políticas previstas. Publica previsiones, especialmente sobre el déficit presupuestario. Se ha ganado una reputación de seriedad y calidad.

Diario Oficial (Congressional Record).-

La Constitución señala que cada Cámara “llevará un diario de debates” y lo publicará de cuando en cuando, exceptuando las partes que a su parecer deben permanecer en secreto.

Imprenta Nacional (Government Printing Office).-

Es en cierta forma la imprenta nacional, que imprime y vende a precio de costo todas las publicaciones gubernamentales federales, aunque sólo se halle bajo control del Congreso. Publica especialmente el (Congressional Record) diario oficial de debates parlamentarios, publica también los textos in extenso de las audiencias (hearings)²⁰ de las comisiones del Congreso.

El Congreso es un órgano funcionalmente legislativo; pero, a pesar del principio de la división de poderes, le competen también otras facultades al margen de la legislación ordinaria. Así pues, se puede distinguir entre poderes legislativos y un grupo de poderes no legislativos.

Poderes no Legislativos.-

Además de la función constituyente y de su intervención en la elección de Presidente y Vicepresidente de la Unión, el Congreso tiene una función político-judicial: el impeachment con referencia al Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos en caso de “traición, cohecho u otros crímenes o delitos”. “Traición y cohecho” son

²⁰ Toinet France, Marie, El Sistema Político de los Estados Unidos, 1ª. ed. (única edición), México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p.p. 93-103.

delitos definidos con precisión en el Derecho americano; en cuanto al alcance de la proposición “otros crímenes o delitos”, no existe una definición oficial y vinculatoria. El proceso se origina en la Cámara de Representantes, que hace, por tanto, el papel de acusador correspondiendo al Senado la misión de actuar como Tribunal; la declaración de culpabilidad requiere dos tercios y la penalidad consiste en la destitución del cargo, que puede ir acompañada de inhabilitación para cargos de honor, confianza o beneficio, y está excluida del derecho de gracia del Presidente.

La Constitución establece dos casos concretos de intervención del Senado en las funciones ejecutivas: el nombramiento de funcionarios y la ratificación de tratados. En el ejercicio de este último poder, el Senado puede introducir enmiendas (votadas por mayoría ordinaria) que obligan al Presidente o a no ratificar el tratado o a negociarlo de nuevo con la potencia interesada incluyendo las nuevas enmiendas; puede también aprobarlo con reservas que determinan el sentido de las cláusulas o condicionan su aplicación.

Corresponde además al Congreso la admisión de nuevos Estados en la Federación, la declaración de guerra, si bien de hecho, puede ser más que no simple sanción de actos políticos del Presidente, la conclusión de la paz, pues si bien el Presidente en su calidad de comandante en jefe, puede dar fin a las hostilidades. Sólo el Congreso puede declarar jurídicamente terminada la guerra.

El Congreso también tiene competencia para adquirir territorios, pues aunque tal facultad no le ha sido otorgada de modo expreso, ha sido reconocida, sin embargo, por la Judicatura como implícita poder de gobernar territorios, al de autorizar la ratificación de tratados, al de hacer la guerra y concluir la paz, y a los derivados de la calidad soberana de la Unión.

Poderes Legislativos.-

Procedimiento: Ambas Cámaras son iguales y coordinadas en sus facultades legislativas, con la única excepción de las leyes tributarias que han de iniciarse en la de Representantes; pero el Senado puede proponer enmiendas sin límite que alteren el proyecto total y sustancialmente. En caso de discrepancia entre ambas Cámaras se acude a comisiones mixtas. Todos los miembros del Congreso tienen iniciativa.

Poderes Conferidos y su Desarrollo.-

La Constitución concede al Congreso la facultad para legislar sobre una serie de materias concretamente enumeradas. Pero tales materias, mediante una amplia aplicación de la doctrina de los poderes implícitos, han servido de base para desarrollar una extensa legislación en campos que en principio parecían vedados a la acción del Congreso y, por consiguiente, a la de la Federación. De este modo mediante los poderes implícitos se ha producido un doble proceso centralista e intervencionista, extendiéndose la actuación legislativa del Congreso a materia tales como la política económica, la moralidad de las costumbres, la regulación de las condiciones de trabajo, etc.

Poderes Fiscales.-

La Constitución autoriza al Congreso para imponer y percibir diversas contribuciones con el fin de pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos. Esta facultad de orden tributario ha servido de instrumento para la regulación de materias que no tienen nada que ver con ella, y que caen, además, fuera de los poderes originarios del Congreso. Ello ha sido posible, fundamentalmente, mediante la interconexión del proceso económico, y de modo principal por el aumento de costos, que supone un mayor gravamen tributario, lo que coloca ciertos productos en situación desventajosa en el mercado.

Poderes Monetarios y Crediticios.-

Comprende este grupo: el de acuñar moneda, determinar su valor y el de las monedas extranjeras, el de levantar empréstitos, el de castigar a los falsificadores de títulos y moneda americana.

Fundado en estos poderes, el Congreso creó un Banco Nacional como apropiado y conveniente para dar efecto a los poderes fiscales, monetarios y crediticios de los Estados Unidos, y que, como se ha indicado anteriormente, fue ocasión para el nacimiento de la teoría de los poderes implícitos. El desenvolvimiento posterior ha dado origen no sólo al Sistema de Reserva Federal, sino a toda una serie de órganos destinados a realizar la política crediticia de los Estados Unidos, y protegidos por una legislación especial. Del mismo modo, el desarrollo inminente de las cosas transformó la acuñación de moneda en un sistema completo de circulación monetaria, realizada por legislación inmediata del Congreso

y por la delegada al Presidente.

Poderes Militares.-

Ejército permanente: El Congreso es competente para regular el reclutamiento del Ejército y Marina. También le corresponde al Congreso el establecimiento de un derecho militar, del que derivan las ordenanzas redactadas por el Presidente y por las autoridades militares.

La Guardia Nacional.-

La Constitución política confiere poder al Congreso para la movilización de la Guardia Nacional; sin embargo posteriormente dicho poder fue delegado al Presidente. Es competente, además para proveer a su organización, armamento y disciplina y al régimen de la parte de ella esté al servicio de la Unión.

Poderes de Organización Judicial.-

Corresponde al Congreso el poder de establecer Tribunales inferiores y determinar la composición y regular la jurisdicción apelada del Tribunal Supremo.

Los grupos de presión y la regulación de la gestión política (regulation of lobbying).-

Sobre los grupos de presión en un sentido general, su naturaleza y relación con los partidos políticos. Aún tratándose de un fenómeno común a todos los países, en los Estados Unidos adquieren una importancia excepcional.

Tal importancia se manifiesta ya que su poderío e influjo es designado como el “gobierno invisible”, dado, por un lado, su importancia en el proceso político de los Estados Unidos y, por el otro, el hecho de que una gran parte de su actividad escapa a los ojos del público. Tal situación se hace posible porque los grupos de presión americanos han adquirido una forma altamente organizada, tanto en su aspecto estructural interno como el de su intervención en todos los momentos de la vida política americana. Los grupos de presión intervienen en la designación de candidatos; en las elecciones para la selección de éstos; a veces en la redacción del programa electoral.²¹

²¹ García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 17, pp. 405-414.

2.- España.

La Constitución de 1978 estableció un Parlamento bicameral. Las Cortes Generales están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ambas Cámaras representan al pueblo español. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.

Sin embargo, este bicameralismo no supone una equiparación completa entre el Congreso y el Senado. La Constitución ha reservado al Congreso una serie de funciones y facultades que revelan su primacía. De esta forma, el Congreso autoriza la formación del Gobierno, puede provocar su cese, conoce en primer lugar de la tramitación de los proyectos legislativos y de los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que puede aprobar el Senado sobre estos textos legislativos.

El Congreso de los Diputados se rige, básicamente, por lo dispuesto en la Constitución y en su Reglamento.

Composición y elección del Congreso de los Diputados.-

La Constitución establece que el Congreso contará con un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, debiendo la ley electoral concretar este número. La normativa vigente (Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 19 de junio de 1985) ha fijado en 350 el número de miembros de la Cámara.

Todos los Diputados son elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La circunscripción electoral es la provincia. La ley electoral asigna dos escaños a cada una de ellas y distribuye los demás en proporción a la población respectiva. Ceuta y Melilla eligen un representante cada una.

A su vez, dentro de cada circunscripción la elección se verifica por un sistema proporcional, de tal forma que cada lista obtiene un número de escaños en función de los votos recibidos.

Duración de la Legislatura.-

El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, acto que le corresponde al Rey a petición del Presidente del Gobierno. En ambos casos, la renovación afecta a la totalidad de sus miembros.

Mandato de los Diputados.-

Elegidos sobre una base provincial, los Diputados representan a su circunscripción electoral y al conjunto del pueblo español. La elección de circunscripciones provinciales es un instrumento para la formación del órgano de representación de la voluntad del pueblo español.

La Constitución establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo. Esta circunstancia no excluye, obviamente, el que los parlamentarios puedan voluntariamente incluirse en un Grupo Parlamentario²² y someterse a su disciplina interna.

Composición y Elección de la Cámara de Senadores.-

La Constitución española en su artículo 69.1, define al Senado como la Cámara de representación territorial, este carácter territorial se manifiesta en su composición, en las funciones que tiene encomendadas y en los fundamentos de su estructura. El Senado está compuesto por 264 Senadores, la mayor parte (208) Senadores son elegidos en circunscripciones provinciales, cada provincia elige a cuatro Senadores, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. No obstante en las provincias insulares constituye una circunscripción a efectos de elegir tres Senadores por cada una de éstas, al igual que con el Congreso de los Diputados su mandato es de cuatro años

La estructura y funcionamiento de las Cámaras constituye el objeto fundamental del Derecho parlamentario, rama jurídica del Derecho Constitucional dotada de principios y caracteres específicos. Entre las fuentes del Derecho Parlamentario destacan con luz propia los

²² Congreso de los Diputados, Dirección URL: <http://www.congreso.es>
Senado español. Dirección URL: <http://www.senado.es>

Reglamentos parlamentarios, que traen su causa de la Constitución, y que proyectan su operatividad hacia la vida interna de las Cámaras, por lo que se les ha llamado “interna corporis”

La Constitución española prescribe: “Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”, este precepto precisa una triple manifestación de la autonomía de las Cortes: la autonomía reglamentaria, la presupuestaria y la administrativa.

En cuanto a la primera, hoy constituye una evidencia la consideración de los Reglamentos como un acto de potestad auto normativa de las Cámaras, con el que se persigue garantizar su independencia frente al Ejecutivo, a la par que racionalizar el trabajo parlamentario.

La autonomía presupuestaria no es sino la premisa obligada para el normal ejercicio por las Cámaras de sus funciones; sin ella, quedarían supeditadas a la voluntad de los órganos que están llamados a ser fiscalizados por las Cortes.

Consecuencia de la autonomía reglamentaria es la autonomía administrativa. Si las Cortes son autosuficientes en orden a fijar su estructura, parece totalmente lógico que también lo sean para regular el estatuto de su personal. En consonancia con ello, es comprensible que a los Presidentes de las Cámaras se les atribuya en nombre de las mismas, el ejercicio de todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

La “Lex Superior” contempla una nueva manifestación de la autonomía de las Cámaras, su autonomía de gobierno interno; ya que las Cámaras eligen sus respectivos presidentes y los demás miembros de sus Mesas, asegurando de esta forma que los órganos de dirección de las Cámaras se deban a su exclusiva voluntad.

Los Reglamentos Parlamentarios.-

El principio de autonormatividad parlamentaria, fue asumido por el Estado liberal como uno de sus elementos esenciales, elevándose incluso a rango constitucional. Existe una enorme trascendencia política de los reglamentos que existen sobre aspectos realmente claves para

el conjunto del sistema político, como son en la actualidad, entre otros, el funcionamiento de los grupos parlamentarios, traducción en la vida parlamentaria de los partidos políticos, la fiscalización del Gobierno, las relaciones con otros órganos constitucionales, etc.

Admitido en nuestros días sin debate alguno este principio de “normación autónoma” que poseen las Cortes, la controversia en torno a la naturaleza doctrinal se ha centrado en torno a la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios.

Dos han sido las posiciones de mayor peso específico durante largo tiempo:

Una, la que considera a los reglamentos, más un conjunto de reglas convencionales que de normas jurídicas, señalando que los reglamentos son meras compilaciones de prácticas largamente observadas.

Otra, la que ve en ellos una naturaleza estatutaria, de derecho corporativo, en cuanto sólo cubren los asuntos interiores de la Cámara, obligando en exclusiva a sus miembros.

En todo caso, desde ambas visiones, el funcionamiento del régimen interno de la Cámara era una cuestión ajena al ordenamiento jurídico del Estado. Así las cosas el problema se ha trasladado al rango jerárquico de los Reglamentos, teorizándose frecuentemente sobre su condición de normas legales o con fuerza de ley. Santaolalla ha llegado a la conclusión de que, en sentido propio, no puede afirmarse que los Reglamentos sean de la misma naturaleza que las leyes o normas con fuerza de ley como no son ley formal, añade el citado autor, no tienen fuerza general de obligar y, por consiguiente no pueden vincular ni a los ciudadanos ni a otros órganos estatales, lo que no significa que, a efectos determinados, no puedan tener una particular significación en el ordenamiento general. En definitiva, y siempre según Santaolalla, los Reglamentos parlamentarios son formaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho, que no pueden equipararse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos.

Se puede concluir que el Reglamento es una norma jurídica especial, que produce efectos dentro del ordenamiento jurídico en cuanto regula actividades de las Cámaras conectadas con otras instancias jurídicas e institucionales y que se halla sometida al control de constitucionalidad.

La primera función del Congreso es la legislativa, esto es, la aprobación de las leyes.

Los Grupos Parlamentarios.-

Los grupos parlamentarios son los puntos específicos sobre los que gira la vida político-parlamentaria. Sin embargo, no siempre ha sido así. En el siglo pasado, los parlamentarios individualmente considerados eran el elemento principal de la vida de aquellas asambleas, en las que el componente asociativo tenía una presencia débil y desdibujada.

La democracia parlamentaria de partidos, en la que el elector, más que a un candidato individual, otorga su voto a una opción política organizada, que proyecta su acción política en el Parlamento a través de su propio grupo parlamentario, es la última razón que nos explica el por qué de la importancia de estos grupos en las modernas asambleas legislativas. Muy debatida doctrinalmente ha sido la cuestión de la naturaleza jurídica de los Grupos. Un amplio grupo doctrinal los ha llegado a considerar órganos parlamentarios, circunstancia explicable a la vista que actúan en el seno de las Cámaras y en atención a su extraordinaria relevancia en el funcionamiento de las mismas. Sin embargo, existen razones de peso que se oponen a esta caracterización. Así, los Grupos actúan siempre en nombre y por cuenta propia, nunca en nombre de las Cámaras; sus actos, en consecuencia, no son imputables a aquéllas; además, los Grupos se rigen por su propio reglamento interno, respecto del que no rige el principio de publicidad, administran autónomamente sus propios fondos, etc.

Por todo ello, parece preferible caracterizarlos como asociaciones privadas según la doctrina española, constituidas voluntariamente por un conjunto de parlamentarios individuales, de conformidad con los requisitos reglamentariamente previstos, que van a ejercer funciones públicas.

Dos son los tipos de requisitos establecidos por el Reglamento del Congreso a efectos de la constitución de un grupo parlamentario: los requisitos de fondo, los verdaderamente constitutivos y los de actividad.

Los grupos parlamentarios han tenido un destacadísimo papel que han asumido en la vida parlamentaria de España. Los portavoces de todos y cada uno de los grupos forman la llamada “Junta de Portavoces”, órgano extraordinariamente relevante en el Congreso de los

Diputados, entre otras competencias notables, le corresponde fijar el orden del día de las sesiones plenarias. El mecanismo del voto ponderado comporta que la correlación mayoría-minoría del Congreso tenga perfecto reflejo en la Junta, y a la inversa, por cuanto, alcanzando un compromiso en ésta, el portavoz que ha negociado en nombre de su Grupo se encarga de velar para que los diputados integrantes del mismo respeten dicho acuerdo, a cuyo fin se orientan los mecanismos de disciplina interna del propio Grupo.

La experiencia demuestra que el papel de la Junta de Portavoces es especialmente importante cuando no existe ningún Grupo que cuente con mayoría absoluta en el Congreso. Entonces, la Junta se convierte en el órgano privilegiado de negociación y compromiso, incluso para la formación de mayorías parlamentarias, y en ella es evidente el protagonismo alcanzado por los Grupos.

El Reglamento del Congreso reserva a los Grupos un conjunto notable de facultades (presentar proposiciones de ley, enmiendas a la totalidad, mantener votos particulares con vistas al debate plenario...). En definitiva, es patente el protagonismo de los Grupos en la vida parlamentaria.

Los Órganos de Dirección y de Gobierno Interno.-

Pueden considerarse órganos de este tipo, aquellos que, al coordinar y dirigir la actividad parlamentaria, constituyen el elemento de cohesión y soporte de los órganos más directamente encargados de realización de las funciones propiamente parlamentarias, denominados órganos de producción parlamentaria.

Los órganos de dirección son básicamente tres: el Presidente, la Mesa y la Junta de Portavoces.

El Presidente.-

La Presidencia de la Cámara suele considerarse la máxima autoridad de la misma. Incluso puede detectarse una cierta tendencia en el Derecho comparado a dotar de un cierto carácter institucional a esta autoridad, en una línea similar a la del “Speaker” inglés.

Son las Cámaras las que eligen a sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus

Mesas. Los Reglamentos de cada una de ellas regulan detenidamente el procedimiento de elección, muy similar en el Congreso y en el Senado.

A la vista de las funciones que desempeñan los Presidentes, hay que convenir en la semejanza del modelo español con el que se puede considerar como modelo continental, caracterizado por la proximidad del Presidente a las mayorías electorales y, por ello mismo, parlamentarias, a diferencia del modo inglés, en el que el Speaker de la Cámara tiende a situarse por encima de las confrontaciones partidistas. Es cierto que en alguna ocasión se ha intentado una aproximación del modelo especialmente el del Congreso, al inglés.

La realidad muestra, en definitiva, el destacado papel que desempeña el Presidente en la vida de las Cámaras, que se ve reforzado además por la atribución al mismo de ciertas funciones constitucionales de vital importancia, entre las que destaca en relación al Presidente del Congreso, la de ser el cauce a través del cual el Rey propone al Congreso un candidato a la Presidencia de Gobierno.

Esta función, como también las restantes que se le encomiendan en relación con otros órganos constitucionales, en su condición de representante de la Cámara, convierte al Presidente del Congreso en un elemento de convergencia constitucional.

Además de estas funciones corresponde al Presidente un amplio elenco de atribuciones de orden interno, esto es, que se proyectan sobre el funcionamiento general de la Cámara y de sus distintos órganos (la Mesa, la Junta de Portavoces, el Pleno, las Comisiones...). Este es el caso de la dirección de los debates, el mantenimiento del orden de los mismos, la convocatoria de las sesiones, el ejercicio de la potestad disciplinaria....etcétera.

Especial importancia tiene la atribución respecto de cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión, quedando facultado en el ejercicio de esta función supletoria, para dictar resoluciones de carácter general, a cuyo efecto deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

De esta forma, los Presidentes, aún cuando con la obligada colaboración de otros órganos, se convierten en instrumentos de cierre interior de las normas reglamentarias de su propia Cámara, con la enorme importancia que ello puede tener en ocasiones.

La Mesa.-

La Mesa es el órgano rector de cada Cámara, ostentando su representación colegiada. En cierto modo, se trata de un órgano que debiera tener un carácter sustancialmente institucional por cuanto no es una instancia llamada a reflejar posiciones partidistas. Sin embargo, no siempre sucede así. La Mesa de la Cámara de Diputados está compuesta por el Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios, incorporándose a ella, como miembro técnico. La Mesa del Senado tiene idéntica composición, con la sola salvedad que el número de Vicepresidentes es de tan sólo dos.

Las funciones de las Mesas varían de una a otra Cámara. En el caso de la Mesa del Congreso de los Diputados se atribuye la adopción de cuantas decisiones y medidas requieren la organización del trabajo y el régimen de gobierno interiores de la Cámara. Algo distinto de lo que acontece en el Senado, en donde el Reglamento precisa que la Mesa actúa bajo la autoridad y dirección de su Presidente.

De modo general, puede decirse que la Mesa, en especial la del Congreso de los Diputados, es el órgano de programación de los trabajos parlamentarios. De esta forma, una vez oída la Junta de Portavoces, la Mesa programa y selecciona el trabajo parlamentario, con lo que viene a convertirse en una especie de mecanismo de filtro de las propuestas de los distintos Grupos parlamentarios, abandonando así en parte su carácter de órgano institucional para pasar a operar como órgano de materialización de los acuerdos previos de las mayorías operantes en cada caso.

La Junta de Portavoces.-

Éste órgano, absolutamente desconocido en el parlamento del siglo XIX, ha emergido en la vida parlamentaria de los últimos decenios, consolidándose como pieza clave de las Cámaras de la actualidad. La Junta implica la entrada en la escena parlamentaria de los Grupos a través de sus respectivos portavoces. Estos son quienes en realidad constituyen la Junta de Portavoces que en el Congreso se reunirá bajo la presidencia del Presidente de la Cámara, debiendo así mismo asistir a sus reuniones, al menos, un Vicepresidente, uno de los Secretarios y el Secretario General. Los portavoces o sus suplentes podrán estar acompañados, por un miembro de su Grupo sin derecho a voto. De las reuniones de la Junta se dará cuenta al Gobierno para que envíe, si lo estima oportuno, un representante.

También la Junta de Portavoces del Senado es presidida por el Presidente de la Cámara, pudiendo asistir a sus reuniones un representante del gobierno y hasta dos representantes de los grupos territoriales de un mismo Grupo parlamentario, designado por su portavoz.

La Junta es un órgano dotado de una doble naturaleza: como órgano de deliberación, supuesto en el que integran la Junta todos los miembros reglamentariamente previstos, y como órgano de adopción de acuerdos, en cuyo caso la Junta queda circunscrita a los respectivos portavoces, que vienen a reflejar con su votación la correlación de fuerzas existentes en la Cámara, el juego de mayoría-minorías que en cada momento hay en ella.

A la vista de este modo de adopción de acuerdos, se acentúa muy notablemente el carácter partidista de la Junta.

Los Órganos de Producción Parlamentaria.-

Estos órganos son los que, básica y sustancialmente se han de encargar de realizar las funciones constitucionalmente atribuidas a cada Cámara. En esencia, son dos, las Comisiones y el Pleno, la propia Constitución deja muy claro este aspecto al precisar que “las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones”.

El Pleno.-

El pleno es el órgano formado por la totalidad de los miembros de la Cámara. Se ha dicho que más que de un órgano de la Cámara, se trata de la Cámara misma. Existen diferentes argumentos para proceder a separar el Pleno de la Cámara y poder considerarlo un órgano más de aquella. Es evidente que la Cámara no deja de existir como órgano constitucional por el hecho de que no se encuentre reunido en el Pleno. Además, no toda reunión plenaria de los diputados o senadores entraña la consideración de la Cámara como órgano actuante. Por si cupiese alguna duda la Constitución refiere al Pleno como un modo de funcionamiento de las Cámaras (el otro es a través de comisiones).

Ello quiere decir que el Pleno tiene la consideración propia de órgano de la Cámara. El Constituyente no ha querido vincular a la Cámara por cualquier reunión plenaria, sino tan sólo por aquella que se ajuste a los requisitos constitucional y reglamentariamente previstos. En todo caso, el Pleno es el órgano que se sitúa en la cima misma de la estructura orgánica de la Cámara. En cuanto tal, todas las funciones constitucionalmente atribuidas a las

Cámaras encuentran su culminación en el Pleno, lo que no debe entenderse de que aquí resida el momento más importante del debate parlamentario; más bien habría que decir que ese momento se ha trasladado a las Comisiones, órganos en los que se gestan verdaderamente los acuerdos. Más aún como reconoce la propia Constitución, las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. Sin embargo, el Pleno podrá recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto en esta delegación.

La convocatoria del Pleno del Congreso corresponde a su Presidente, por propia iniciativa o a solicitud, al menos, de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara. En cuanto al Senado, su Reglamento atribuye al Presidente la convocatoria y presidencia de las sesiones plenarias.

Las Comisiones.-

Las Comisiones son los órganos regulares de trabajo parlamentario, a cuyo través se realizan casi todas las funciones competenciales asignadas a las Cámaras. Uno de los cambios de funcionamiento más notables de los actuales Parlamentos es la progresiva transferencia del trabajo de los Plenos a las Comisiones que, en cuanto órganos más reducidos numéricamente y dotados de una mayor especialización, se han convertido en el eje central del trabajo parlamentario y en centros privilegiados para la adopción de acuerdos y la búsqueda de compromisos entre las diferentes formaciones políticas.

Tras la presentación de enmiendas o el eventual debate sobre la totalidad, la Comisión competente designa a la ponencia, órgano reducido de composición plural, que se reúne a puerta cerrada para estudiar las distintas enmiendas formuladas y emitir un informe sobre las mismas, dirigido a la Comisión. Esta fase tiene particular importancia, ya que es donde los Diputados y Grupos realizan una consideración más detenida del proyecto o proposición de ley.²³

Concluido el informe de la ponencia, comienza el debate en Comisión. Las reuniones de las Comisiones no son públicas, pero a las mismas asisten los medios de comunicación social

²³ Congreso de España, Dirección URL: "<http://es.wikipedia.org/wiki/CongresodelosDiputadosdeEspaña>"

debidamente acreditados. Terminado el debate, la Comisión emite un dictamen con el texto que propone. Los grupos parlamentarios cuyas enmiendas no hubieren sido aceptadas pueden mantenerlas para su discusión y votación en el Pleno.

En todo caso, con la denominación de “Comisiones” se hace referencia a un dispar conjunto de órganos.

El Reglamento del Congreso distingue dos grandes tipos: las Comisiones Permanentes y las no Permanentes. A su vez las primeras se subdividen en Legislativas y no Legislativas. En el documento constitucional se enumeran Comisiones Permanentes Legislativas como la Constitucional, de Asuntos Exteriores, Justicia e Interior, Defensa, Educación y Cultura, Economía, Comercio y Hacienda, Presupuestos...). En cuanto a las Comisiones Permanentes no Legislativas, se señalan la de Reglamento, la de Estatuto de los Diputados y la de Peticiones, también existen las de investigación, las mixtas permanentes y no permanentes. Las Comisiones Permanentes deben constituirse dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, siendo fijas a lo largo de toda la legislatura.

Por el contrario, las Comisiones no Permanentes son las que se crean para un trabajo concreto, extinguiéndose a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura.

El único tipo básico de esta clase de Comisiones es el de las llamadas Comisiones de Investigación, dotadas de relevancia constitucional.

El Reglamento del Senado ha reproducido a grandes rasgos y con denominaciones específicas, la estructura de las Comisiones diseñada por el propio Congreso de los Diputados. De esta manera señala Comisiones Generales, como las de Gobierno Interior, Suplicatorios, Incompatibilidades, Peticiones y Reglamento; Legislativas entre ellas, las de Constitución, Presidencia del Gobierno Interior, Autonomías y Organización y Administración Territorial, Asuntos Exteriores, Justicia, Defensa...; Comisiones no Legislativas Permanentes como las de Asuntos Iberoamericanos y Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos, las Conjuntas y por último Comisiones de Investigación o Especiales, que serán las que se creen a tal fin o para un objetivo determinado.

Las Comisiones del Congreso de los Diputados no poseen un número fijo de miembros, sino que es la Mesa de la Cámara la que, oída la Junta de Portavoces, precisará el número de miembros de la Comisión, como también el de diputados que han de incorporarse a ella por parte de cada Grupo parlamentario. Por lo que respecta al Senado, las Comisiones se componen de veintiocho miembros.

La estructura de las Comisiones es muy semejante en casi todos los casos, en ellas debe haber una participación de todos los Grupos, en proporción a su importancia numérica, en consecuencia, los miembros lo son en su calidad de integrantes de un Grupo parlamentario, siendo designados libremente por el propio Grupo parlamentario, con la sola delimitación que deriva de que todo parlamentario tiene el derecho y la obligación de pertenecer al menos a una Comisión.

Las Comisiones, de modo similar a como sucede en el Pleno, elegirán de entre sus miembros una Mesa, compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, verificándose la elección de conformidad con lo establecido para la elección de la Mesa de la Cámara.

La convocatoria de las Comisiones del Congreso corresponde a su Presidente, de acuerdo con el de la Cámara, por iniciativa propia o a petición de dos Grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Comisión. En cuanto a las del Senado, las Comisiones han de ser convocadas, directamente o a petición de un tercio de sus miembros, por su Presidente o por el de la Cámara.

Reglas Generales de Funcionamiento.-

Las Cámaras se reúnen anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones, el primero de septiembre a diciembre, y el segundo, de febrero a junio. Fuera de dichos períodos, podrán reunirse en sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la diputación permanente o de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Estas sesiones requieren de un orden del día determinado, sobre el que deberán ser convocadas, siendo clausuradas una vez que ese orden haya sido agotado.

Las sesiones plenarias de las Cámaras serán publicadas, salvo acuerdo en contrario de

cada Cámara, adoptado por mayoría absoluta o con arreglo al Reglamento. El Reglamento de la Cámara Baja contempla como únicas excepciones al principio general de publicidad de las sesiones plenarias, las dos siguientes cuando se trate de cuestiones concernientes al decoro de la Cámara o de sus miembros, o de la suspensión de un diputado y cuando se debatan propuestas, dictámenes, informes o conclusiones elaborados en el seno de la Comisión del Estatuto de los Diputados o formuladas por las Comisiones de Investigación.

En el Senado, el principio de publicidad de los Plenos tiene como única salvedad el acuerdo en contrario de la mayoría absoluta de la Cámara, a petición razonada del Gobierno o de cincuenta senadores.

En cuanto a las sesiones de las Comisiones, el Reglamento del Congreso sienta la regla general de que no serán públicas. No obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquellas tengan carácter secreto. Serán a su vez secretas cuando así lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros.

En la fijación del orden del día es donde se aprecia el mayor fortalecimiento reglamentario de la figura del Presidente del Senado respecto de quien preside la Cámara Baja. El orden del día del Pleno del Senado será fijado por el Presidente de la Cámara de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces. Por el contrario, el orden del día del Pleno del Congreso será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

En el Congreso de los Diputados, los debates ordinarios parten de la existencia de dos únicos turnos de intervención, uno a favor y otro en contra, sobre el objeto de discusión de que se trate, con una duración máxima de diez minutos por cada intervención que se produzca en cada uno de dichos turnos. Las únicas interferencias que se admiten en este juego de turnos son: los derechos de réplica y de rectificación por una sola vez y por tiempo máximo de cinco minutos y el derecho a contestar por alusiones, cuando a juicio de la presidencia, en el desarrollo de los debates se hicieren alusiones que impliquen juicios de valor o inexactitudes, sobre la persona o la conducta de un diputado. El diputado aludido habrá de contestar estrictamente a las alusiones realizadas.

La Constitución exige que para la adopción de acuerdos, las Cámaras estén reunidas reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros. A su vez, para que dichos acuerdos sean válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que prevean la Constitución o las Leyes Orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras. En todo caso, el voto de senadores y diputados es personal e indelegable, por lo que debe ejercitarse directa y personalmente en la sesión de que se trate.

La Norma suprema separa dos momentos distintos, el de la adopción del acuerdo, que requiere no sólo que la reunión haya sido convocada de conformidad con el Reglamento, sino también que se hallen presentes la mayoría de sus miembros, y el de la validez del acuerdo, que exige su aprobación por la mayoría simple de los miembros presentes del órgano correspondiente, salvo que se requiera una mayoría calificada que puede ser, absoluta, de dos tercios, en supuestos muy excepcionales, y de tres quintos,²⁴ siempre de los miembros de la Cámara.

3.- Francia.

El Parlamento francés se compone de la Asamblea Nacional y del Consejo de la República. Sin embargo cuando se redactó el texto constitucional, el rapporteur general calificó el sistema de “unicameralismo templado” o de “bicameralismo incompleto”, pues había un notorio desequilibrio de facultades a favor de la Asamblea Nacional. Más tarde, una serie de factores han alterado esta situación inicial, haciendo del sistema francés algo que, sin ser un perfecto bicameralismo, se aproxima mucho más a el que como estaba en 1946. Entre tales factores se cuentan el hecho de que el Consejo de la República representa de acuerdo a su ley electoral los intereses rurales y municipales que pesan tradicionalmente en la política de Francia; la reforma de la Constitución de 1954 que aumenta las facultades legislativas del Consejo y, en fin, la energía desplegada por los miembros del Consejo de la República en defensa y aumento de sus atribuciones, dentro de las posibilidades ofrecidas por la Constitución.

²⁴ Fernández Segado, Francisco, El Sistema Constitucional Español, 1ª. ed., (única edición) Madrid, España; Editorial Dykinson, 1997, pp. 72-85.

La Asamblea Nacional se compone de 577 diputados, que son elegidos por sufragio directo universal, sin distinción de sexo, proporcional y por distritos, a razón de un diputado cada 50,000 electores o fracción y cuyo mandato dura 5 años.

El Consejo de la República se compone de 321 Senadores, que son elegidos por un colegio electoral (sufragio indirecto) permaneciendo anteriormente nueve años en sus cargos, ya que se hizo una reforma pasando su mandato a seis años en la actualidad, siendo renovados por tercios cada tres años. Los poderes legislativos del Senado son limitados, la Asamblea Nacional es quien posee la palabra final de ocurrir una disputa entre ambas Cámaras.

El Parlamento se une de pleno derecho, es decir, sin convocatoria del Ejecutivo para el periodo anual de sesiones en octubre, y la suspensión de éstas puede exceder de cuatro meses a lo largo de todo el año. Cuando la Asamblea no esté reunida puede ser convocada por la Mesa por propia iniciativa o a instancia de un tercio de diputados o del Presidente de Consejo de Ministros; si el periodo abarca más de siete meses, el presidente del consejo puede declarar su clausura mediante decreto aprobado en Consejo de ministros.

Solo se admite un caso de disolución de la Asamblea, a saber: cuando en un periodo de año y medio ocurriesen dos crisis ministeriales por falta de apoyo de la Asamblea, expresada en un voto de censura o en la pérdida de la cuestión de confianza. En esta eventualidad; la disolución, previa consulta al presidente de la Asamblea, es decidida en Consejo de ministros y se lleva a cabo por decreto del Presidente de la República.

Dentro del sistema de competencias del Parlamento hay que distinguir entre las dos comunes a las dos Cámaras y las exclusivas de cada una. Pertenecen a las materias comunes: a) la iniciativa legislativa, que comparten con el Primer Ministro designado por el Presidente, si bien el Consejo de la República queda excluido en proyectos de ley destinados a autorizar la ratificación de tratados o referentes a materias de carácter financiero; y b) la elección de Presidente de la República, pero en este caso la Asamblea tiene preeminencia sobre el Consejo, dado su mayor número de miembros.

La Asamblea Nacional.-

El rango superior de la Asamblea Nacional dentro del sistema constitucional francés acrece

también la significación de sus dos órdenes rectores: el Presidente y la Mesa. El Presidente asume las funciones del presidente del Consejo en caso de disolución de la Asamblea si ha sido precedida por la adopción de una moción de censura, pues en este caso la disolución de la Asamblea produce automáticamente la del Gabinete; promulga la ley cuando el Presidente de la República no la haya hecho en el plazo que marca la Constitución, ha de ser consultado en caso de disolución de la Asamblea y en el de la crisis ministerial y, en fin, forma parte del Comité Constitucional.

La Mesa de la Asamblea actúa como Mesa del Parlamento cuando ambas Cámaras se reúnen para elección del Presidente de la República; fiscaliza la acción del Gabinete cuando las sesiones de las Cámaras están suspendidas y convoca el Parlamento a petición de un tercio de diputados o a la del presidente del Consejo. En caso de disolución, da su asentimiento a la designación del nuevo Ministro del Interior.

Para su trabajo la Asamblea se divide en comisiones que son las formaciones reducidas encargadas de preparar el trabajo de la reunión plenaria, éstas son legislativas, permanentes, especiales y de investigación, además existen los grupos de amistad. Actualmente existe la comisión mixta paritaria, encargada de intentar conciliar los puntos de vista de las dos Cámaras sobre proyectos o proposiciones de ley en curso. Cada comisión refleja la composición política de la Asamblea. La intervención de las comisiones se da cuando al tratarse un proyecto o proposición de ley, el mismo debe de ser depositado para examen en una comisión antes de ser remitido al Pleno.

Existen únicamente seis comisiones permanentes entre las cuales se distribuyen los 577 diputados. En este caso podemos apreciar que dentro de una misma comisión se incluyen diversas materias y temas lo que origina el número tan reducido de las mismas, por ejemplo en dos de éstas (Asuntos culturales, familiares y sociales, y Asuntos Económicos, medioambientales y del territorio) cuentan con aproximadamente 140 miembros, es decir; (dos octavas partes) del número total de diputados, las otras cuatro de (Asuntos exteriores, Defensa Nacional y Fuerzas Armadas; Presupuestos, Economía General y del Plan, y Leyes Constitucionales, de la Legislación y de la Administración General de la República) cuentan con alrededor de 70 miembros, es decir; (una octava parte).

El examen de un texto por parte de una comisión permanente se ha convertido, desde hace mucho tiempo, en una solución sistemática y la creación de comisiones especiales presenta consecuentemente un carácter hasta cierto punto excepcional.

Las competencias principales de la Asamblea Nacional son las siguientes.-

Legislativas: Sólo la Asamblea Nacional vota la ley, dice el artículo 13 de la Constitución Política, sin embargo, después de la reforma de 1954, no puede afirmarse que posea la exclusividad legislativa, ya que, en primer lugar comparte la iniciativa legislativa no sólo con el Primer Ministro, sino también con el Consejo de la República; en segundo lugar, todo proyecto o proposición de ley presentados en la Asamblea han de ser debatidos en el Consejo de la República, a fin de llegar a la adopción de un texto idéntico por ambas Cámaras; no obstante, y en caso de que las discrepancias no puedan zanjarse, después de un proceso relativamente premioso corresponde a la Asamblea Nacional estatuir definitivamente.

Añade la Constitución que la Asamblea no puede delegar el derecho de votar la ley, precepto al parecer dictado contra la reiterada práctica de los decretos-leyes. Desde el primer momento pareció dudoso a los comentaristas de la constitución que este precepto tuviera eficacia, y, en efecto, la práctica ha demostrado la vuelta al sistema de las delegaciones, a pesar de la prohibición formal de la Constitución. En todo caso no será difícil recurrir de nuevo a una interpretación sutil de tales delegaciones.

Asimiladas a la ley quedan las amnistías y la ratificación de tratados relativos a la organización internacional, de paz, de comercio, financieros, los referentes a los estados de las personas y al derecho de propiedad de los franceses en el extranjero, los que modifiquen las leyes internas francesas y los que impliquen cesión, cambio o anexión del territorio.

Fiscalización gubernamental.-

Sobre la intervención de la Asamblea en la designación, investidura y nombramiento del Presidente del Consejo.

La Asamblea hace efectiva la responsabilidad política del Gabinete y es precisamente en este punto donde radica la clave del sistema constitucional y donde se ofrecían posibilidades diferentes para el futuro constitucional de Francia. Hay dos procedimientos por los cuales el

Gobierno se ve obligado a dimitir la pérdida de la cuestión de confianza y el voto de la censura.

Ejecutivas y judiciales.-

A la Asamblea le corresponde también decidir sobre la declaración de guerra, previo dictamen del Consejo de la República, fiscalizar las cuentas de la nación y acusar penalmente a los ministros y al Presidente de la República.

Electorales.-

Aparte de entender de la legalidad de la elección de sus propios miembros, corresponden a la Asamblea varias atribuciones electorales:

La Constitución establece que la Asamblea “puede elegir” Consejeros de la República en número que no exceda a la sexta parte de ellos.

Designa los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, con arreglo a la siguiente distribución: veinte magistrados escogidos dentro de su seno, en representación proporcional a los grupos parlamentarios y sobre listas dobles presentadas por éstos; diez escogidos fuera de su seno por mayoría de dos tercios y treinta suplentes en las mismas condiciones.

Consejo de la República.-

El Consejo de la República no tiene ninguna intervención en lo que afecta a la responsabilidad política del Gabinete, sin embargo, posee el derecho a informarse de la acción del Gabinete y el de dar a conocer sus puntos de vista en materia política, a cuyo fin su reglamento ha previsto la discusión de resoluciones y el nombramiento de comisiones de investigación. La ley ordinaria ha ratificado en algunas ocasiones este derecho al colocar la ejecución de ciertos planes y leyes bajo la fiscalización de comisiones de la Asamblea y del Consejo. Sus miembros poseen iniciativa legislativa salvo en materias de ratificación de tratados y de presupuestos o en proposiciones de ley que impliquen disminución de ingresos o aumento de gastos, además los proyectos o proposiciones de ley votadas en primera lectura en la Asamblea Nacional, pasarán a examen del Consejo, que deberá pronunciarse sobre ellos en un plazo máximo de dos meses (salvo para leyes de materia presupuestaria o de carácter urgente, las cuales están sometidas a otros términos). Si el Consejo no se

pronuncia dentro de dicho plazo, el proyecto aprobado por la Asamblea pasa al Presidente de la República para su promulgación, si se pronuncia contra el proyecto de la Asamblea, se proseguirá el examen en cada una de las Cámaras, y a falta de acuerdo en un plazo de diez días, a contar desde la transmisión del texto al Consejo de la República para su segunda lectura, la Asamblea decide definitivamente.

Así pues, si bien el Consejo es incapaz de imponer en última instancia su voluntad en materia legislativa, desempeña al menos un papel esencial ya que ninguna ley puede ser promulgada sin someterla a su dictamen. Frecuentemente, la Asamblea ha tenido en cuenta los criterios del Consejo al aceptar las enmiendas propuestas por éste, y en algún caso el Gobierno ha retirado un proyecto enmendado por el Consejo para introducir las reformas queridas por éste, no obstante haber sido rechazadas por la Asamblea.

De este modo puede concluirse que el Consejo de la República ha logrado una seria afirmación de su posición constitucional.²⁵

Organización interna.-

Durante el proceso legislativo todos los proyectos de ley presentados en el Senado, son examinados por una de las seis comisiones permanentes o por un comité ad hoc, antes de ser presentado al Pleno. El Senado está facultado para modificar la Constitución, controla al gobierno y representa a las entidades locales (municipios distritos y estados).

Independientemente de si el proyecto es presentado por el Gobierno o por el Parlamento, la comisión respectiva sostiene audiencias y en general, adopta entonces un informe escrito con las enmiendas que modifiquen el proyecto de ley.

Las seis comisiones permanentes existentes son:

Asuntos Culturales (56 miembros).

Asuntos Económicos (78 miembros).

Asuntos Exteriores, Defensa y Fuerzas Armadas (56 miembros).

²⁵ García Pelayo, Manuel, op. cit., nota 17 pp. 503-510.

Asuntos Sociales (56 miembros).

Hacienda (48 miembros).

Leyes (48 miembros).

Las comisiones permanentes con frecuencia llevan a cabo audiencias con miembros del gobierno, representantes de los sindicatos, federaciones de empresarios, organizaciones profesionales y cualesquiera otras personas. Dichas audiencias están abiertas a la prensa y ocasionalmente, al público.

Debido a que lleva a cabo el control de la labor del gobierno puede crear comisiones de investigación para recoger información sobre las delicadas cuestiones políticas o sociales o en el funcionamiento de los servicios públicos y empresas estatales.

En el Senado laboran más de 1,000 parlamentarios de funcionarios públicos, miembros encargados de asegurar un rendimiento adecuado del proceso legislativo. Son responsables de la impresión de documentos para las reuniones, informes y otros materiales. Prestan asistencia de Secretaría para las comisiones permanentes y los senadores que presiden las sesiones, mantienen un registro de los debates, ofrecen servicios de comunicación interna, externa y apoyo tecnológico. Cada senador recibe una suma mensual para contratar a un máximo de tres asistentes para ayudarle a cumplir sus funciones tanto en el Senado como en su circunscripción.

El Presidente.-

Es denominado así o Portavoz, que es elegido por un periodo de tres años después de cada renovación de los miembros del Senado, es el representante nacional de la Cámara Alta de Francia, éste es la segunda figura más importante de la República, ya que en caso de quedar vacante el cargo de Presidente por dimisión, muerte o enfermedad, es el Presidente del Senado el que ejerce las funciones de Presidente de la República, hasta que la nueva elección presidencial se lleva a cabo.

El Comité de Dirección.-

Es presidido por el Presidente del Senado, este cuerpo cuenta con 25 Senadores que toman todas las decisiones importantes de la participación de funcionamiento del Senado, sus

miembros son elegidos cada tres años.

Los Grupos Parlamentarios.-

En ambas Cámaras constituyen la expresión organizada de los partidos en el seno de las mismas, el papel de éstos se manifiesta en diferentes campos de la vida legislativa como son la organización y funcionamiento de las Cámaras. La importancia cuantitativa de cada grupo se toma en consideración para ciertos nombramientos como los de la Mesa, comisiones, delegaciones y oficinas. Los presidentes de los grupos parlamentarios son miembros de pleno derecho de la Conferencia de Presidentes encargada de elaborar la agenda de cada Cámara, figura similar a la Junta de Coordinación Política en nuestro país.

CAPÍTULO CUARTO

LOS DESAFÍOS DE LAS POTESADES CONSTITUCIONALES DE LAS COMISIONES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y SENADORES DE LA LX LEGISLATURA

1.- Conceptualización de “Comisión”.

En los inicios del constitucionalismo, el órgano legislativo se organizó como una asamblea única, caracterizada por el trabajo lento. En ese momento se convino instituir secciones o comisiones, figura clásica, organizativa predominante en el constitucionalismo moderno.

El funcionamiento del Poder Legislativo en nuestro sistema se ha visto muy condicionado al sistema presidencial, como en la práctica latinoamericana en la que el papel y función de este poder se vio reducido a una cámara de registro, de lo que surge la imperiosa necesidad de fortalecer dicha institución encargada de legislar; buscando un real equilibrio de poder entre los Poderes Constitucionales, principalmente entre el Legislativo y el Ejecutivo.

El Congreso de la Unión es la institución jurídica en donde las diversas fuerzas políticas concurren a discutir y emitir los ordenamientos que deben proyectar el bien común.

Nuestra Carta Magna faculta a las comisiones para llevar a cabo determinados actos legislativos que darán forma a las decisiones que posteriormente se plantearán ante el Pleno. Crear las comisiones significa el intentar procurar la repartición de las labores legislativas, ya que las comisiones representan divisiones que son parte de la forma en como se organiza de manera interna el órgano legislativo, analizar los documentos de manera más especializada, específica y técnica. Con esto se cumplen funciones de las comisiones, que sino fuera de esta manera, haría más complejo el que el Pleno llevara a la práctica sus obligaciones.

El origen etimológico del término comisión se encuentra en la expresión latina *somimissio-comissionis*, que significa “encargar o encomendar a otro en forma oral o escrita el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa”. El vocablo “comité” puede usarse como sinónimo de comisión, mismo que tiene su origen en la expresión latina *committére*, que designa a un grupo de personas nombradas para realizar cierta tarea o labor, a quienes se

les denomina comisionarios. En la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 se define a las comisiones como 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.

La representatividad contenida en las comisiones existe gracias a la presencia de diferentes corrientes en el Pleno, conformándose como un órgano en el que se expresan diversos pareceres y se vierten diferentes opiniones. Teniendo como resultado pluralidad dentro de los mismos, con un trabajo más personalizado, introduciendo la especialización del conocimiento sobre determinado tema de interés público.

Las comisiones son órganos creados para cumplimentar las normas interiores del Congreso General, así como para llevar a cabo las labores dentro de su competencia, señaladas tanto en su Ley Orgánica como en su Reglamento Interior. Actualmente los podemos ver como órganos que preparan los temas que les son turnados, contando además con facultades de toma de decisiones.

Las comisiones deben funcionar preponderando la perfección técnica del trabajo congresional, debiendo impulsarse la especialización para poder enfrentar el poderoso aparato de funcionarios del Poder Ejecutivo. Por tanto las comisiones deben fortalecerse como cuerpos especializados que superen las diferencias en cuanto a preparación técnica y de información entre el Legislativo y el aparato gubernamental del Ejecutivo Federal, favoreciendo a redefinir el marco de la relación entre los Poderes de la Unión, en el que la asamblea legislativa se conforma como un real contrapeso de los otros poderes constitucionales.

Es correcto que se pueda disponer de cuerpos de asesores que apoyan y auxilian a los legisladores tanto en el trabajo del pleno como en el de las comisiones; por lo que hace a la información, juega un papel fundamental ya que en este caso es un elemento e instrumento insustituible para poder tomar decisiones de la manera más confiable y correcta. En la medida en que el legislador esté mayor y mejor preparado e informado, su intervención y dominio de los asuntos de interés público será más cualitativo.

A través de nuestra historia legislativa han venido realizando las comisiones un trabajo cada vez más eficaz en el parlamento mexicano, de ahí que hayan atraído el interés de los estudiosos y aún de la propia opinión pública. No era así hasta hace algún tiempo, ahora las comisiones han ganado una importancia práctica, ya que cada vez con mayor frecuencia se realiza en ellas un buen trabajo de técnica legislativa, en su seno se presentan las iniciativas, se debaten a profundidad, se les hacen observaciones y se emite el correspondiente dictamen, en muchas ocasiones las negociaciones de los partidos políticos se celebran en torno a las referidas comisiones y el debate del pleno resulta meramente formal.

2.- Clases de Comisiones.

El Congreso cuenta con las comisiones como el pilar o base para llevar a cabo sus labores, en las que se analiza, delibera y dictaminan los asuntos tanto legislativos como políticos que tienen encomendados y que están facultadas para resolver, conformándose como organismos especializados en donde se exponen argumentos, opiniones, experiencias, para hacerse de un panorama más amplio y así poder emitir un dictamen que posteriormente es puesto a disposición del Pleno pudiendo ser aprobado, modificado o desechado. El trabajo realizado en las comisiones es de gran valor, debido a que se pueden llevar a cabo reuniones con funcionarios, servidores públicos, con técnicos y expertos en los diferentes temas a tratar.

Las comisiones de trabajo del Congreso juegan el rol de investigación, de gestión, de conciliación, de enlace entre los poderes constitucionales, instituciones políticas, partidos políticos y gobiernos de otros países.

Nuestra Carta Magna señala diversas disposiciones de carácter general elevando su reconocimiento a jerarquía constitucional; la Constitución Política conforma la base jurídica del sistema de comisiones. Las disposiciones que complementan la base del sistema de comisiones son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y su Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Estas disposiciones del Congreso General son de carácter administrativo, estatutos convencionales, reglas de carácter autónomo; reglamentación que relaciona y vincula a los integrantes del órgano Legislativo, careciendo de consecuencias exteriores.

Podemos señalar ciertos tipos de comisiones que tienen su funcionamiento al interior del Congreso General, como pueden ser las comisiones permanentes (ordinarias) y no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación.²⁶

La Gran Comisión en el día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año es la encargada de proponer a su Cámara respectiva el personal de las Comisiones permanentes, así como para su aprobación la lista de las Comisiones permanentes, ésta se compondrá en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada Territorio y otro por el Distrito Federal; y en la de Senadores, uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales serán designados en la sesión siguiente a la de la apertura del primer período de sesiones del primer año de cada Legislatura.

Dentro de las comisiones ordinarias que funcionaron en la LX legislatura de la Cámara de Diputados están las siguientes:

- I. Agricultura y Ganadería;
- II. Asuntos Indígenas;
- III. Atención a Grupos Vulnerables;
- IV. Ciencia y Tecnología;
- V. Comunicaciones;
- VI. Cultura;
- VII. Defensa Nacional;
- VIII. Derechos Humanos;
- IX. Desarrollo Metropolitano;
- X. Desarrollo Rural;
- XI. Desarrollo Social;
- XII. Economía;
- XIII. Educación Pública y Servicios Educativos;
- XIV. Energía;
- XV. Equidad y Género;
- XVI. Fomento Cooperativo y Economía Social;

²⁶ Muro Ruiz, Eliseo, op. cit., nota 10, pp. 169-178.

XVII. Fortalecimiento al Federalismo;
XVIII. Función Pública;
XIX. Gobernación;
XX. Hacienda y Crédito Público;
XXI. Justicia;
XXII. Juventud y Deporte;
XXIV. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
XXV. Participación Ciudadana;
XXVI. Pesca;
XXVII. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
XXVIII. Presupuesto y Cuenta Pública;
XXIX. Puntos Constitucionales;
XXX. Radio, Televisión y Cinematografía;
XXXI. Recursos Hidráulicos;
XXXII. Reforma Agraria;
XXXIII. Relaciones Exteriores;
XXXIV. Salud;
XXXV. Seguridad Pública;
XXXVI. Seguridad Social;
XXXVII. Trabajo y Previsión Social;
XXXVIII. Transportes;
XXXIX. Turismo, y
XL. Vivienda.²⁷

En la legislatura LX de la Cámara de Diputados, se crearon comisiones especiales, que como su nombre lo señala atienden el desarrollo de los temas para las que fueron creadas, estas comisiones son:

- a) Apoyo a los Festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución;
- b) Atención a Pueblos que Viven en el Bosque;

²⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de septiembre de 1999, últimas reformas publicadas DOF 05-03-2009, pp. 17-20.

- c) Citricultura;
- d) Conocer las Políticas y la Procuración de Justicia Vinculada a los Feminicidios en el País;
- e) Cuenca Lerma-Chapala-Santiago;
- f) Defensa de los Derechos Sociales de Acceso al Agua y la Protección de Ambientes Acuáticos;
- g) Del Café;
- h) Encargada de Impulsar y Dar Seguimiento a los Programas y Proyectos de Desarrollo Regional del Sur Sureste de México;
- i) Encargada de Vigilar el correcto uso de los Recursos Federales, Estatales y Municipales en el Proceso Electoral Federal de 2009;
- j) Estudio de las Políticas para la Migración Interna;
- k) Ganadería;
- l) Promoción del Acceso Digital a los mexicanos;
- m) Prospectiva para la Definición del Futuro de México;
- n) Reforma del Estado;
- o) Región Cuenca de Burgos;
- p) Seguimiento a las Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación;
- q) Seguimiento a las Denuncias Presentadas por el Presunto Ejercicio Indebido de Servicio Público en la Presidencia de la República, durante la Gestión del C. Vicente Fox Quesada con relación a los señalamientos del Incremento de su Patrimonio;
- r) Seguimiento a los Fondos Aportados por los Trabajadores Mexicanos Braceros;
- s) Seguimiento del Acuerdo Nacional para el Campo y al Capítulo Agropecuario del TLC;
- t) Sobre no Discriminación, Nuevos Sujetos y Nuevos Derechos y;
- u) Vigilancia y Seguimiento de la Industria Azucarera.

Por otra parte están las comisiones bicamarales, es decir; aquellas que involucran para su funcionamiento al mismo tiempo tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores, dentro de las existentes en la LX legislatura, se encuentran las siguientes:

- a) Bicamaral de seguridad nacional;
- b) Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión;
- c) Bicamaral del Sistema de Bibliotecas;

- d) Bicameral encargada de los Festejos con motivo de la Conmemoración de los 150 años de la Constitución de 1857 y la de;
- e) Concordia y Pacificación.

Existen también las comisiones de investigación creadas específicamente para tratar el objeto para las cuales fueron creadas, siendo éstas en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados:

- a) Daño Ecológico y Social Generado por PEMEX;
- b) Encargada de Revisar la Legalidad de los Contratos de Obra Pública a la Empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V.;
- c) Investigar los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria en cuanto al Origen, Cobro, Destino e Impacto que tiene en sus Finanzas el Pago del Derecho de Trámite Aduanero.²⁸

En tanto que dentro de las Comisiones ordinarias de la Legislatura LX en el Senado de la República, están las siguientes:

- I. Administración.
- II. Agricultura y Ganadería.
- III. Asuntos Fronterizos Norte.
- IV. Asuntos Fronterizos Sur.
- V. Asuntos indígenas.
- VI. Atención a Grupos Vulnerables.
- VII. Biblioteca y Asuntos Editoriales.
- VIII. Ciencia y Tecnología.
- IX. Comercio y Fomento Industrial.
- X. Comunicaciones y Transportes.
- XI. Cultura.
- XII. Defensa Nacional.

²⁸ Cámara de Diputados, Dirección URL: www.camaradediputados.gob.mx

- XIII. Derechos Humanos.
- XIV. Desarrollo Municipal.
- XV. Desarrollo Regional.
- XVI. Desarrollo Rural.
- XVII. Desarrollo Social.
- XVIII. Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial.
- XIX. Distrito Federal.
- XX. Educación.
- XXI. Energía.
- XXII. Equidad y Género.
- XXIII. Estudios Legislativos.
- XXIV. Estudios Legislativos Primera.
- XXV. Estudios Legislativos Segunda.
- XXVI. Federalismo.
- XXVII. Fomento Económico.
- XXVIII. Gobernación.
- XXIX. Hacienda y Crédito Público.
- XXX. Jurisdiccional.
- XXXI. Justicia.
- XXXII. Juventud y Deporte.
- XXXIII. Límites de las Entidades Federativas.
- XXXIV. Marina.
- XXXV. Medalla Belisario Domínguez.
- XXXVI. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- XXXVII. Población y Desarrollo.
- XXXVIII. Puntos Constitucionales.
- XXXIX. Radio, Televisión y Cinematografía.
- XL. Recursos Hidráulicos.
- XLI. Reforma Agraria.
- XLII. Reforma del Estado.
- XLIII. Reglamento y Prácticas Parlamentarias.
- XLIV. Relaciones Exteriores.
- XLV. Relaciones Exteriores América Latina y El Caribe

- XLVI. Relaciones Exteriores Asia- Pacífico.
- XLVII. Relaciones Exteriores Europa.
- XLVIII. Relaciones Exteriores Organismos Internacionales.
- XLIX. Relaciones Exteriores Organizaciones No Gubernamentales.
- L. Relaciones Exteriores África.
- LI. Relaciones Exteriores América del Norte.
- LII. Salud.
- LIII. Seguridad Pública.
- LIV. Seguridad Social.
- LV. Trabajo y Previsión Social.
- LVI. Turismo.
- LVII. Vivienda.

En la legislatura LX del Senado de la República, se crearon las siguientes comisiones especiales:

- a) Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana.
- b) Comisión Especial de la Agroindustria Azucarera.
- c) Comisión Especial para determinar las causas del bajo financiamiento para el desarrollo y del elevado monto de la deuda pública y sus instrumentos.
- d) Comité para el Fomento de la Competitividad del Senado de la República.
- e) Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar los Impactos del Tratado de Libre Comercio sobre el Sector Agropecuario.
- f) Grupo de trabajo para dar seguimiento a la participación de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, durante el bienio 2009-2010.
- g) Subcomisión de Desastres Naturales.
- h) Vicepresidencia por México del Parlamento Latinoamericano.²⁹

Otros órganos de trabajo que funcionan dentro de las Cámaras del Congreso de la Unión son los comités, que son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la

²⁹ Cámara de Senadores, Dirección URL: www.camaradesenadores.gob.mx

duración que señale el acuerdo de su creación.³⁰

En la LX legislatura de la Cámara de Diputados funcionaron los siguientes comités:

- a) Administración;
- b) Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública;
- c) Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias;
- d) Centro de Estudios de las Finanzas Públicas;
- e) Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género;
- f) Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria;
- g) Competitividad;
- h) Información, Gestoría y Quejas.³¹

3.- Facultades de las comisiones y los asuntos de mayor trascendencia pendientes en la LIX legislatura, mismos que deberán retomarse en la presente legislatura.

Actualmente el Congreso de la Unión ha efectuado un nuevo análisis respecto al funcionamiento de ambas Cámaras, lo que comprende una reorganización y restructuración con el fin de eliminar ciertas comisiones, así como reubicar sus funciones, debido a que se ha llegado a un momento en el que la cantidad de comisiones no ha respondido al nivel de calidad que debiera arrojar en relación con el número de las mismas. También se ha decidido impulsar con nuevos bríos el servicio civil de carrera, permitiendo hacer más eficiente la aplicación del presupuesto asignado, así como el desempeño del personal administrativo. La toma de este tipo de decisiones tiene la firme intención de que el trabajo de varias de estas comisiones se concentre en una, una vez más con el fin de garantizar el profesionalismo y eficiencia del trabajo legislativo, el destino de los recursos públicos y disminuir en la medida de lo posible el nivel de gasto.

El Reglamento Interior para el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula a partir de su artículo 65 el funcionamiento de las comisiones, señalando que para el despacho de los negocios se nombrarán, de cada una de las Cámaras, comisiones permanentes y

³⁰ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit., nota 27, pp. 20-23.

³¹ Idem.

especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. En el caso de las comisiones especiales se crearán las que sean convenientes cuando así lo exija la urgencia y la calidad de los negocios.

Las Comisiones permanentes u ordinarias se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del período de sesiones de su primer año de su ejercicio. Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo hasta producir el correspondiente dictamen, iniciativas que les serán turnadas por la Comisión Permanente. El Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión y citarlos cuando sea necesario. Si alguno de los miembros de las Comisiones tuviera que ausentarse de la capital, lo avisará a la Cámara, antes de que se cierren las sesiones. Los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio, y a este efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos, dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos. El Presidente y los Secretarios de las Cámaras, no podrán pertenecer a ninguna Comisión durante el tiempo de sus encargos.

Los miembros de las Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas.

Toda Comisión en la Cámara de Diputados deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación, en el caso del Senado se tiene un plazo de veinte días. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas

posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito. Una vez que estén firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere, y se remitirán a los Diputados o Senadores según corresponda, para su conocimiento y estudio.

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

Los dictámenes que las Comisiones produzcan, sobre asuntos que no llegue a conocer la Legislatura que los recibió, quedarán a disposición de la siguiente Legislatura, con el carácter de proyectos.³²

Las Comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la Nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios y estas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios, quienes están obligados a guardar a cualquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieran alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el párrafo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también

³² Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de marzo de 1934, última reforma publicada DOF 27-11-1981, pp. 11-14.

tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

Cualquier miembro de la Cámara, puede asistir sin voto a las conferencias de las Comisiones, con excepción de las Secciones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Las comisiones ordinarias tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los diputados podrán pertenecer hasta a tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

Por lo que respecta a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, ésta se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Dicha comisión tiene a su cargo:

- a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales;
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento;
- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

La Comisión del Distrito Federal tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo y de

información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara previstas en el apartado A del artículo 122 constitucional.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación realiza las tareas que le marcan la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria.

La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Los proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o financiamiento de responsabilidades, así como de juicio político y declaración de procedencia, sólo pasarán al Pleno si son votados por la mayoría de los integrantes respectivos.

Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional, el cual señala que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado, cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos refiere que las

comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública, podrán tener más de treinta miembros; se incrementarán para incorporar a un diputado de cada grupo parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, y el número que sea necesario para que los demás grupos no pierdan su representación proporcional en ellas.

Para la integración de las comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.

En caso de que la dimensión de algún Grupo Parlamentario no permita la participación de sus integrantes como miembros de la totalidad de las comisiones, se dará preferencia a su inclusión en las que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente.

En el caso especial de que un diputado se separe del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las comisiones, el Coordinador del propio Grupo podrá solicitar su sustitución.

Por lo que respecta a los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las comisiones.

Los miembros de las comisiones, están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

Las comisiones deberán contar para el debido desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones

plenarias, por lo que es común que se reúnan en algunos de los salones con los que cuenta la Cámara. Así mismo se fija la posibilidad de que las comisiones puedan establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas.

Dentro de las tareas de las comisiones se encuentran las siguientes:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y
- g) Realizar las actividades que se deriven de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

Es importante hacer mención que no solamente existen las comisiones de trabajo, sino que además dentro de la organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados encontramos que para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, cuenta con una Secretaría General, que constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría

de Servicios Administrativos y Financieros debiendo estar integradas ambas con funcionarios de carrera.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios ofrece servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, servicios de la Sesión, que comprende los de preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno, servicios de las Comisiones, que comprende los de organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; registro y elaboración del acta de sus reuniones; servicios del Diario de los Debates, servicios del Archivo y servicios de Bibliotecas.

La Cámara cuenta también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el adelanto de las mujeres y la equidad de género.

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros ofrece servicios de Recursos Humanos, de Tesorería, de Recursos Materiales, Generales y de Informática, Jurídicos que comprenden los de asesoría y atención de asuntos legales de la Cámara, en sus aspectos consultivo y contencioso; de Seguridad, Médicos y de Atención a Diputados.

Existe además la Coordinación de Comunicación Social que tiene a su cargo la difusión de las actividades de la Cámara, la cual sirve de enlace con los medios de comunicación, y es responsable del programa de publicaciones.

La Cámara tiene además una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros, este es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera en ambas ramas.

Cuenta con su propia Contraloría Interna, cuyo titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los

procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas

Existen varias similitudes para la Cámara de Senadores respecto del trabajo en comisiones con respecto a la de Diputados, esta Cámara cuenta con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones. Las Comisiones pueden ser ordinarias, la jurisdiccional y las de investigación.

Las Comisiones ordinarias analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia. La jurisdiccional interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos; en tanto que las de investigación son las creadas en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.

La Cámara puede nombrar comisiones con carácter transitorio para conocer de la materia para cuyo objeto se hayan designado.

Las Comisiones están conformadas con un Presidente y dos Secretarios, las reuniones de las comisiones pueden ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También pueden celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Al igual que en la Cámara de Diputados, las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren, si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular. Al igual que en la Cámara de Diputados pueden aumentar o disminuir el número de estos órganos de trabajo y seguirán funcionando durante los recesos del Congreso y del Senado.

Los presidentes de las comisiones, por acuerdo de éstas, pueden solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Pueden las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden,

entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas. Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expeditar el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, tiene como función hacer el análisis de las iniciativas de leyes o decretos, además de concurrir a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se puede dividir en las secciones o ramas que se estimen convenientes.

La Comisión Jurisdiccional se integrará por un mínimo de 8 Senadores y un máximo de 12, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; en dicha sección deberán estar representados los Grupos Parlamentarios.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se encargará de preparar proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y aquellas que se refieran al protocolo.

Las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, pueden tener hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de las mismas. Ningún senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio físico necesario para su trabajo y para la celebración de sus reuniones plenarias. Por conducto de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, contarán con el apoyo técnico de carácter jurídico que sea pertinente para la formulación de proyectos de dictamen o de informes.

De igual manera que como sucede con los diputados los Senadores están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones en comisiones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada

debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la comisión correspondiente.

Como en la Cámara de Diputados en el Senado se tiene también una organización técnica y administrativa para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contando con la Secretaría General de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos, sus titulares serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes. La de Servicios Parlamentarios tiene a su cargo el asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno; recibir los documentos oficiales y de los particulares dirigidos a la Cámara, asistir a los Secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno; auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante cada periodo de sesiones; abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos por la Cámara, llevar un registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones de la Cámara, desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen.

La Secretaria General de Servicios Administrativos tiene a su cargo el encabezar y dirigir los servicios administrativos, conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara y administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara. Cuenta además con una Tesorería y una Contraloría.

Los antecedentes de la voluntad legislativa de prever instancias que permitan asumir los cambios y transformaciones del Estado se remiten al año 2000, en ese momento en la Cámara de Diputados se propone la creación de la Comisión Especial para la Reforma del Estado. En la Cámara de Senadores hacia el año 2002 se crea ésta, es decir; la Comisión Especial para la Reforma del Estado.

Habiendo quedado pendientes en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión una serie de reformas de algunos de los temas más importantes para nuestro país, en esta legislatura (LX), se plantearon cinco rubros que engloban algunos puntos medulares en los que se necesita tener avances y transformaciones inmediatos para el mejoramiento sustancial de la vida de los ciudadanos mexicanos. Con el objeto de sacar adelante los asuntos de mayor trascendencia y sus respectivas reformas para poder coadyuvar con el progreso y el

crecimiento de México, en el Congreso se ha generado el proceso de Reforma del Estado originado al interior del Congreso de la Unión y normado por el Decreto que crea la Ley para la Reforma del Estado, el cual tiene un término de vigencia de un año,³³ según lo descrito por el artículo transitorio séptimo de dicho ordenamiento, en la racionalidad que crea dicha comisión teniendo prevista su vigencia “de carácter permanente” para que permita dar cauce y formalidad a los cambios y transformaciones continuas del Estado Mexicano.

Para poder echar a andar dichos mecanismos y poder aterrizar estos esfuerzos en resultados palpables para la sociedad, dentro de la comisión para la Reforma del Estado se crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), órgano rector de la conducción del proceso de la reforma del Estado.

Ésta se integró por los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y las Presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras.

En la Comisión Ejecutiva participaron también representantes del Poder Ejecutivo Federal, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes podían asistir a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto.

De la misma manera, se permitió participar a un representante del Poder Judicial de la Federación, exclusivamente en cuanto al tema de la Reforma del Poder Judicial.

De acuerdo al Decreto en el que se publicó su creación se señala en sus artículos 1 y 2, lo siguiente:

Artículo 1. Las normas contenidas en la presente Ley son de orden público y de observancia general.

Es objeto de esta Ley establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción

³³ Idem.

de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano.

Artículo 2. Se crea la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México. En lo sucesivo se denominará Comisión Ejecutiva.

A esta Comisión Ejecutiva se le dieron las atribuciones siguientes:

- I. Conducir y coordinar el proceso nacional de diálogo, análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción de la Reforma del Estado;
- II. Integrar e instalar las subcomisiones previstas en el presente ordenamiento y los grupos que sean necesarios para la realización de los trabajos y la consulta;
- III. Expedir el reglamento interno, las convocatorias y otros instrumentos normativos necesarios para garantizar la mayor participación posible de organizaciones políticas y sociales, expertos en la materia y ciudadanos;
- IV. Promover la presentación, ante la Cámara de Senadores y de Diputados, según sea el caso, por parte de los sujetos legitimados para ello, de las iniciativas de reformas constitucionales y legales o de nuevas leyes que expresen el acuerdo obtenido, a fin de que sigan el proceso constitucional respectivo, e;
- V. Interpretar los alcances de la presente Ley y emitir los lineamientos, normas y procedimientos necesarios para el cumplimiento del objeto de la Comisión Ejecutiva.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos estuvo integrada por la Subcomisión de Consulta Pública y la Redactora, mismas que dentro de sus funciones contaban con:

- Recopilar y revisar las minutas radicadas en las comisiones de dictamen, así como las iniciativas presentadas por los diputados y senadores de las distintas fuerzas políticas; por las Legislaturas de los Estados y por el Ejecutivo Federal, ante las Cámaras del Congreso de

la Unión, respecto a los temas para la Reforma del Estado;

- Recabar y analizar la información derivada de los foros y consultas realizadas con anterioridad, relativas a los temas para la Reforma del Estado.

- Elaborar los documentos de trabajo y las propuestas de iniciativa de ley que deriven del acuerdo político alcanzado.

Se establecieron las etapas en que constó el proceso de negociación y construcción de acuerdos para la Reforma del Estado, siendo estas:

- I. Presentación de propuestas;
- II. Consulta pública;
- III. Negociación y construcción de acuerdos;
- IV. Redacción de los proyectos, y
- V. Aprobación, firma y presentación de iniciativas.

En el interés de participar y dar seguimiento a la fase de negociación y construcción de acuerdos se crearon los Subgrupos y Grupos de Trabajo de la Comisión de Reforma del Estado encargados del desarrollo de los temas planteados apoyados por estudios, análisis y propuestas de especialistas en los diferentes rubros señalados, Universidades, etcétera.³⁴

De acuerdo con lo señalado por los legisladores esperando construir mecanismos y nuevas estrategias que permitan asentar las bases para alcanzar una Reforma del Estado Mexicano democrática, plural y compatible con la participación de los ciudadanos mexicanos, se precisaron los rubros siguientes:

- I. Régimen de Estado y Gobierno.
- II. Democracia y Sistema Electoral.
- III. Federalismo.
- IV. Reforma del Poder Judicial.

³⁴ Idem.

V. Garantías Sociales.³⁵

Estos apartados son ineludibles para la construcción de modificaciones que urgen y son imprescindibles para el desarrollo del país; por ello resulta irrefutable cimentar consensos que permitan andar hacia un mejor esquema de organización y funcionamiento de los poderes públicos capaces de asumir una sociedad con mayores derechos de decisión y diversas garantías.

Por ello uno de los principales objetivos de la Comisión para la Reforma del Estado es que los Diputados y Senadores de la República de la LX Legislatura contaran con una instancia especializada para replantear la transformación del Estado Mexicano, razón por la cual, tanto la Comisión de Reforma del Estado del Senado y de la Cámara de Diputados procuran ser un vínculo entre legisladores y sociedad civil organizada para ayudar a construir las mejores propuestas referentes a este tema trascendental para todos los mexicanos.

Entre los trabajos desarrollados en el marco de la Ley para la Reforma del Estado, se encuentran:

El 24 de mayo de 2007 la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos emitió la Convocatoria para la Consulta Pública de la Reforma del Estado, mediante la cual se convocó a todos los ciudadanos interesados en participar en el diálogo para la Reforma del Estado a acudir a los cinco foros regionales en los que se abordaron y recopilaron las propuestas relativas a los cinco temas establecidos en la propia ley. Una vez agotado el proceso de consulta pública la totalidad de propuestas y ponencias que se recibieron, se enviaron a las instituciones académicas encargadas de sistematizar la información y generar documentos ejecutivos que encontraran incidencias, idoneidad institucional y viabilidad legislativa; instancias que generaron los documentos base que dieron pauta a la etapa de negociación y construcción de acuerdos.

Para facilitar los acuerdos, el 21 de agosto de 2007 se aprobó la creación de cinco grupos de trabajo para que cada uno de ellos atendiera uno de los cinco temas citados en el artículo 12 de la propia ley, siendo éstos los siguientes:

³⁵ Cámara de Senadores, Dirección URL: www.camaradesenadores.gob.mx/comisiones/LX/CENCA

I. Régimen de Estado y de Gobierno, el cual se dividió en tres Subgrupos de Trabajo:

- a. Régimen político.
- b. Participación ciudadana.
- c. Modernización del Poder Legislativo.

Este Grupo de Trabajo tuvo como resultado la aprobación de tres proyectos de iniciativa, dos de las cuales versan sobre reformas a la Constitución y una a la legislación secundaria.

1. Reformas al Poder Legislativo: Se reforman los artículos 62, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 77, 78 y 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta propuesta de reformas destacan las siguientes:

- .- La ampliación al periodo de sesiones del Congreso.
- .- La creación de la pregunta parlamentaria.
- .- Establecer que el informe presidencial se presentará por escrito.
- .- La creación de la iniciativa preferente para el Ejecutivo y las legislaturas locales.
- .- Establecer que el Presidente se podrá ausentar del país hasta por 7 días sin permiso del Congreso.
- .- Establecer nuevas reglas en la votación y aprobación de iniciativas entre las Cámaras.

2. Creación del Consejo Económico y Social, con reformas a los artículos 25, 26, 35, 36, 71 y 105; y

3. Reformas a la legislación secundaria para la creación del Consejo Económico y Social.

II. Democracia y Sistema Electoral, en este Grupo de Trabajo se acordó un documento de consenso sobre las propuestas de reforma de carácter constitucional en materia electoral, mismo que fue aprobado el 30 de agosto de 2007 en la quinta reunión ordinaria de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos y enviada a la Cámara de Senadores como Cámara de Origen. Este proyecto de iniciativa fue enriquecido en las Comisiones Ordinarias de ambas Cámaras, lo que permitió incluir la adición en el artículo 6 Constitucional al derecho de réplica.

1.- El 8 de Octubre de 2008 en la Comisión de Reforma del Estado, la reforma Constitucional

fue aprobada por el Congreso de la Unión y 30 Legislaturas de los Estados y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2008, en cuyo contenido se norman, entre otros, los siguientes rubros:

- .- Regulación de precampañas.
- .- Reducción de los procesos electorales.
- .- Reducción del financiamiento de los partidos políticos.
- .- Prohibición para personas físicas o morales de contratar propaganda en radio y televisión.
- .- Fortalecer las facultades de investigación de las autoridades electorales.

2.- A efecto de armonizar la norma legal con las nuevas disposiciones constitucionales en materia electoral, este Grupo de Trabajo elaboró una iniciativa que fue aprobada en ambas Cámaras y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2007, de cuyos aspectos fundamentales se pueden citar algunos, como son:

- .- Se establece la forma a través de la cual los ciudadanos accederán a información de los partidos políticos.
- .- Se distribuye el tiempo en medios electrónicos asignado a los partidos.
- .- Se contemplan normas que permitirán a los partidos y a sus afiliados desarrollar su vida interna.
- .- Se flexibilizan los requisitos y trámites para la formación de coaliciones electorales.
- .- Se hace posible una relación permanente de intercambio y colaboración entre la autoridad federal y los institutos electorales locales.
- .- Se incorporan regulaciones más estrictas relativas a la colocación de propaganda electoral.

III. Federalismo. Este grupo se dividió en tres Subgrupos de Trabajo:

- a. Reforma de competencias.
- b. Reforma Municipal; y
- c. Regímenes especiales.

1.- Del trabajo realizado por los tres Subgrupos, se integró la cuarta propuesta de reforma constitucional sobre federalismo, que impactan los artículos 36, 40, 41, 115 y 117, misma que se centra, entre otros, en los siguientes aspectos:

- .- La subsidiariedad y el federalismo cooperativo como principios rectores de las relaciones entre los diferentes órdenes de gobierno.
- .- El municipio como orden de gobierno soberano, para fortalecer el papel del municipio en el Estado Mexicano.
- .- Reconocer al municipio como parte integrante de la Federación.
- .- Hacer partícipe a los ayuntamientos en el proceso de reformas a las constituciones locales, para que intervengan en asuntos que les competen.
- .- Libre asociación de los municipios, a fin de que puedan reunir esfuerzos para alcanzar objetivos comunes.
- .- Establecer el servicio municipal de carrera para un mejor funcionamiento de la administración pública municipal.
- .- Establecer que los conglomerados de población con determinada extensión territorial y cantidad de habitantes puedan acceder a un orden de gobierno metropolitano.
- .- Instaurar la democracia participativa en el municipio, para asegurar la participación ciudadana en este nivel de gobierno.
- .- Facultad de las entidades federativas y de los municipios para celebrar convenios internacionales.

IV. Reforma del Poder Judicial. Para facilitar los trabajos se dividió al interior en tres Subgrupos:

- a. Sistema de Justicia Penal.
- b. Fortalecimiento del Poder Judicial; y
- c. Justicia Constitucional.

1.- En el primer Subgrupo, se presentó una propuesta que contribuyó a los trabajos dentro de las Comisiones respectivas de ambas Cámaras federales y que derivó en la aprobación por parte del Congreso de la Unión de una iniciativa de reforma constitucional que transforma el sistema de seguridad y justicia, de la cual se enuncian a continuación algunos aspectos:

- .- La adopción de un sistema penal acusatorio y oral.
- .- La presunción de inocencia como principio constitucional.
- .- La eliminación de la defensa a través de una persona de confianza, garantizando el derecho a una defensa adecuada por abogado.

El 10 de Octubre de 2008 en la Comisión de la Reforma del Estado se presentó la posibilidad de poder legislar en materia de delincuencia organizada y la posibilidad de arraigo en este delito, de la que se desprenden los siguientes aspectos:

- .- La existencia de un sistema de defensoría pública de carrera a nivel federal y local.
- .- La creación de jueces de control.

2.- De los otros dos Subgrupos de este Grupo se aprobaron diversas propuestas de iniciativa, de las cuales la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos presentó las siguientes:

1. Reforma en materia de amparo. Con modificaciones a los artículos 1, 103 y 107 de la Constitución, a efecto de actualizar este importante medio de defensa.
2. Reformas al Consejo de la Judicatura Federal. Con modificaciones a los artículos 76, 100 y 101 constitucionales, a efecto de fortalecer esta institución.
3. Garantías presupuestarias a los poderes judiciales federal y locales. Con modificaciones a los artículos 94, 100 y 106 constitucionales.
4. Facultad de iniciativa del Poder Judicial de la Federación y los Poderes Judiciales Locales en su materia. Con modificaciones a los artículos 71 y 116 de la Constitución.
5. Eliminación de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con modificaciones al artículo 97 constitucional.

V. Garantías Sociales. En cuyo interior trabajaron tres Subgrupos de Trabajo:

- a. Reconocimiento, Principios y Protección Constitucional de Derechos Humanos.
- b. Derechos Sociales; y
- c. Derechos Civiles, Políticos y otros Derechos.

De los trabajos emanados de los tres Subgrupos de Trabajo surgieron diversas propuestas de iniciativa, de las cuales fueron presentadas por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos un total de diez:

El 11 de Octubre de 2008 en la Comisión para la Reforma del Estado:

1. En materia de educación, con reformas a los artículos 3 y 31 constitucionales y que incorpora principios a la educación y amplia cobertura del servicio educativo para la población.
2. En materia de derechos humanos, con reformas a los artículos 4, 18, 31, 110 y 111 constitucionales, la cual establece el derecho a una vida libre de violencia y el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario.
3. En materia de derechos humanos, con reforma a los artículos 3, 4, 6, 21, 27, 28, 71, 73, 76, 109, 115 y 133 de la Constitución, mediante la cual se pretende la incorporación y actualización de los derechos sociales, la no discriminación en diversos ámbitos y las reglas de incorporación de tratados internacionales al orden jurídico mexicano.
4. En materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, con modificaciones al artículo 4 constitucional, con la que se busca ampliar los derechos de la niñez.
5. Para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres y establecer la transversalidad de género, con modificaciones a los artículos 1, 2, 4, 7, 19, 25, 26, 27, 31, 70, 73, 89, 113, 123 y 134 de la Constitución.
6. En materia de laicidad. Con modificaciones a los artículos 40 y 130 constitucionales.
7. En materia de derechos de los pueblos indígenas. Con modificaciones a los artículos 2 y 27 constitucionales.
8. En materia de derechos económicos, sociales y ambientales, con reformas a los artículos 4 y 27 de la Constitución.
9. En materia de derecho a la identidad, con modificaciones al artículo 4 constitucional.
10. En materia de derechos humanos, con modificaciones a los artículos constitucionales 1,

7, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 29, 33, 102, 103 y 109. En ella se manejan diversos temas como son el reconocimiento de los derechos humanos en tratados internacionales.

El 12 de Octubre de 2008 en la Comisión de Reforma del Estado se planteó el fortalecimiento de las Comisiones de Derechos Humanos.

Durante el período de vigencia de la Ley para la Reforma del Estado se presentaron las siguientes iniciativas:

- .- Iniciativa de reforma constitucional en materia electoral aprobada el 14 de septiembre del 2007 y publicada en el D.O.F. el 13 de noviembre del 2007.

- .- Iniciativa de reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada el 11 de diciembre de 2007 y publicada en el D.O.F. el 14 de enero de 2008.

- .- Iniciativa de reforma constitucional en materia de justicia penal aprobada el 6 de marzo de 2008 y publicada en el D.O.F. el 18 de junio de 2008.

Al concluir el plazo fijado por la Ley para la Reforma del Estado, se presentaron como resultado de la negociación y construcción de acuerdos las XIX iniciativas que fueron citadas con antelación, mismas que se encuentran en las comisiones correspondientes para su trámite respectivo y de las cuales, en el período de sesiones extraordinario del Congreso de la Unión celebrado el 19 de junio de 2008, se aprobaron las siguientes:

- .- Iniciativa de reforma constitucional cuyo objeto consiste en regular el formato del informe presidencial, publicada en el D.O.F. el 18 de agosto de 2008.

- .- Iniciativa de reforma constitucional cuyo objeto consiste en permitir la ausencia del Presidente de la República hasta por siete días, sin permiso del Senado o de la Comisión Permanente, publicada en el D.O.F. el 29 de agosto de 2008.

Es importante destacar que en este período extraordinario señalado, se aprobaron diversas reformas a la legislación secundaria derivadas de la reforma constitucional en materia electoral y de la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras, las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley

4.- Cuerpo Técnico de las Comisiones.

Dentro del órgano legislativo un elemento fundamental para desempeñar una buena labor, es la existencia de un sistema de asesoría parlamentaria que cuente con los requisitos para un funcionamiento eficaz del mismo. Formar un cuerpo de asesores parlamentarios no es una tarea fácil, ya que la actividad que éstos desempeñarán influirá en forma sustancial en el desarrollo de las actividades del órgano legislativo. Por tal razón, se debe ser muy cuidadoso en la forma de su estructuración, los mecanismos de selección de personal, las labores que estos desempeñen y la responsabilidad que implica un conjunto de esta naturaleza.

- La columna vertebral de un sistema de información parlamentaria son los asesores institucionales. Por ello, el sistema de selección debe fundamentarse en exámenes de admisión rígidos, en los que el aspirante demuestre su capacidad intelectual, sus méritos académicos (preferentemente de estudios de posgrado), conocimiento en los temas parlamentarios y su habilidad para el desempeño eficaz de la función que se le encomendará. En este procedimiento de selección se deberá garantizar la transparencia y la imparcialidad partidista de los evaluadores. Por otra parte, los asesores deben tener una categoría igual a la de los asesores del órgano ejecutivo, como también el sueldo debe ser similar.
- Tener los medios económicos suficientes para solventar sus gastos. Es un servicio costoso y de eso se tiene que estar consciente. En este caso, lo primero que se requiere es tener la voluntad política para poder absorber el desembolso. Para tener un órgano eficiente de asesoría, no se tienen que escatimar en su presupuesto, por el contrario la inyección de recursos generosos es un insumo primordial, ya que si se tiene un órgano de asesoría con pocos recursos, seguramente el producto presentará algunas carencias; por el contrario tener presupuesto suficiente permite contar con personal competente y equipo de punta, los que seguramente producirán

³⁶ Idem.

un producto de primera calidad. En este aspecto se debe considerar que un buen servicio de asesoría parlamentaria requiere afrontar distintas clases de gastos, sobre todo en nóminas, libros y equipo técnico, los salarios deben estar bien remunerados, pues son propios de un personal que es especializado, el material bibliográfico debe ser completo, actualizado y de otros países, ya que éste constituye un insumo de primer orden, en tanto que el equipo técnico es el medio para agilizar la captura y procesamiento de la información.

- Los asesores parlamentarios deben contratarse permanentemente, lo que contribuye a formar y mantener personal especializado, además es conveniente realizar evaluaciones periódicas y cursos de capacitación. También debe existir un sistema normativo y de escalafón, que señale reglas claras de ascenso y de responsabilidades.
- Los elementos primordiales de todo sistema de información se fundamentan en desempeñar una función apartidista, objetiva, rápida y eficaz, los servicios de asesoría no se pueden contaminar con predilecciones partidistas, la imparcialidad debe ser una de sus principales virtudes. La rapidez, objetividad y la eficacia, constituyen el respaldo que los legisladores necesitan para el buen desempeño de su función; si la información llega tarde, ésta no sirve de nada, si no es objetiva, causará confusión a los parlamentarios, si no es un producto de buena calidad, los insumos con los que contarán los parlamentarios serán deficientes, lo que influirá para un pobre debate, que repercutirá, a final de cuentas, en la calidad de las leyes.

Cabe señalar que un elemento primordial del trabajo congresional es la técnica legislativa, ésta se define como el conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos que, fundamentados en doctrina, experiencias políticas y conocimientos científicos, proporcionan herramientas al legislador para la “preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas”. Los elementos señalados permiten construir ordenamientos jurídicos apropiadamente estructurados en los orígenes que los rigen, como también correctamente sistematizados, los que garantizan el principio de seguridad jurídica. La técnica legislativa es una cualidad que les permite a los legisladores saber redactar

normas fundamentales en la sensibilidad, la intuición y en la habilidad adquirida en los años de experiencia parlamentaria.³⁷

La técnica legislativa “permite al legislador la adecuada formulación y correspondencia, en los respectivos derechos, potestades y deberes, dentro de los diferentes sistemas y subsistemas vigentes; la aprobada construcción lingüística de los textos normativos , y/o la supresión de la vigencia parcial o total de las normas así como la aplicación de las reglas específicas para resolver los problemas no sólo de acumulación de normas, sino de integración en los diferentes órdenes y sistemas normativos del Estado”. A lo anterior se agrega que la técnica legislativa nace como respuesta a la crítica de que era objeto el contenido y la redacción de las leyes, a la saturación e incongruencia normativa y a la confusión que se manifiesta entre la interpretación y resolución de conflictos en las diversas legislaciones. La técnica legislativa responde a dos criterios fundamentales:

El primero analiza y estudia los aspectos básicos de la legislación, por medio de la sistematización de criterios sobre la forma en que deben estructurarse las leyes, el segundo “facilita el análisis de los aspectos materiales de la creación de leyes”, es decir; señala su lenguaje jurídico; establece criterios para que tengan congruencia con las normas de diversa jerarquía, establece fórmulas que le permiten resolver conflictos jurídicos ya existentes, entre los aspectos formales y materiales (sujetos que intervienen, tiempo y espacio de aplicabilidad de la norma).³⁸ La técnica legislativa es un medio para prever las consecuencias de los actos legislativos y tomar las medidas oportunas para no cometer errores.

Aunque todos los legisladores deben tener conocimientos básicos de técnica legislativa, es sumamente importante que los parlamentos modernos integren en sus cuerpos de asesores o centro de investigación a expertos en la materia. Los parlamentos frecuentemente carecen de conocimientos técnicos, como también su ritmo de trabajo les puede llegar a impedir recopilar los elementos suficientes para el debate, es por ello que se deben integrar asesores que conozcan la técnica legislativa, estos funcionarios pueden preparar un dossier con

³⁷ Díaz Santana, Héctor, Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una reforma pendiente, México, pp. 187 y 188.

³⁸ Muro Ruiz, Eliseo, Algunos Elementos de Técnica Legislativa, 1ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 15-17.

documentación bibliográfica, presentar dictámenes de la viabilidad de las iniciativas, redactar propuestas y asesorar en aspectos técnicos de las leyes. La profesionalización de la actividad parlamentaria depende de la precisión, conocimiento a fondo, la claridad y eficacia de sus leyes; por ello se deben utilizar en este proceso las mejores personas y herramientas que permitan la configuración y sistematización de los ordenamientos jurídicos, propios de la técnica legislativa.

Los sistemas de información y de asesoría establecidos en el Poder Legislativo mexicano requieren de una urgente transformación, pues no son completamente funcionales para satisfacer las demandas actuales. Ello repercute en el desempeño de los legisladores, los que en el debate parlamentario muestran su incapacidad para defender sus posiciones con argumentos técnicos. En este mismo sentido, otro punto importante por considerar es el carecer de “parlamentarios de carrera”, en nuestro país no se contempla la reelección inmediata, por lo tanto los legisladores con experiencia son muy pocos con relación al número de integrantes de las Cámaras, es decir; en México la carrera parlamentaria es casi inexistente. Por lo que el órgano legislativo mexicano tiene dos serios problemas; uno es político y el otro técnico, dilemas que en su conjunto repercuten en la calidad de la propuesta y en la efectividad del debate parlamentario, esta situación, producida por la carencia de recursos eficaces de información, asesoría y de experiencia legislativa, tiene que modificarse con el fin de reivindicar el papel y la responsabilidad que el Poder Legislativo tiene con la sociedad.

Es importante que el Congreso cambie la imagen que tiene ante la opinión pública, ya que, existe una clara y generalizada decepción por el desempeño de los legisladores, a los que consideran utilizan su cargo como un medio para escalar posiciones políticas, ello produce que por el pobre debate no existan incentivos para que la sociedad se interese por la actividad que se desarrolle en el parlamento. Ante esta muestra de apatía justificada, que es secundada por la pésima imagen que tienen los legisladores ante la opinión pública, una respuesta para el cambio consiste en elevar la calidad del debate parlamentario, con esta medida, los legisladores podrían incrementar su aceptación social y así reivindicar la función del parlamento, cabe señalar que tanto la Cámara de Diputados como la de

Senadores tienen sistemas de información y asesoría semejantes.³⁹

El objetivo es ofrecer alternativas para la transformación del Poder Legislativo en México, por lo que es necesario eficientar el funcionamiento de los servicios de asesoría dentro de las comisiones, los servicios de información y el Instituto de Investigaciones Legislativas.

Los parlamentos modernos se caracterizan por tener órganos especializados de carrera de información y asesoría que desempeñan su labor institucional al margen de una dependencia partidista, en nuestro país los asesores no realizan un examen de acceso, como tampoco una actividad permanente y son designados por el presidente de su comisión.

Sin embargo el tener a los asesores asignados en las comisiones tiene su justificación y es importante, ya que las comisiones son el eje fundamental de la actividad parlamentaria,⁴⁰ la representación social, el control de los actos de la administración pública y con la obligación de informar a la sociedad sobre su gestión, sin embargo, el problema se presenta en que estos asesores habitualmente no son expertos en la materia, propiciando deficiencias en el funcionamiento. No se tiene que olvidar que la función de las comisiones es muy variada, pues orgánicamente no sólo están facultadas para preparar con antelación dictámenes y actos de control de la administración pública federal, sino que además tienen la obligación de pronunciar su criterio sobre una ley determinada, preparar informes, opiniones o resoluciones para que las cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales. Por la responsabilidad que tienen las comisiones, es fundamental auxiliarse con asesores expertos en las distintas materias.

El sistema de asesoría en nuestro país llega a presentar ciertos inconvenientes como pueden ser, el que los secretarios técnicos, los asesores y los auxiliares que se contratan para laborar en una comisión de trabajo en muchos de los casos no son especialistas, por lo tanto carecen de fundamentos teóricos y prácticos para el desarrollo de los trabajos que se ventilan en las distintas comisiones, en muchas ocasiones son designados por el presidente de la comisión en turno.

³⁹ F. Dworak, Fernando, *El Legislador a Examen* (El debate sobre la reelección legislativa en México), 1ª. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 98-100.

⁴⁰ Pérez, Germán y Martínez, Antonia, *La Cámara de Diputados en México*, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 37.

El personal contratado carece de una formación especializada en técnica legislativa, lo que implica que los trabajos que se realicen en el interior de las comisiones sean muy desiguales. El estar falto de una metodología de la investigación repercute en los insumos que se dan a los legisladores para el debate parlamentario. La técnica legislativa permite elaborar documentos que precisan la importancia de los conceptos; presentan una radiografía del estado actual del tema a discutir, fundamentan la justificación de la ley, basados en datos técnicos y teóricos, además facilitan los elementos para tener puntos de convergencia.

El cuerpo de asesores no es personal permanente, ello implica que la experiencia en la mayoría de los casos es mínima. Cuando inician su función es un periodo de aprendizaje, lo que produce dilación en la actividad parlamentaria o puede ocasionar que los primeros documentos elaborados tengan serias deficiencias, otro de los problemas que se presentan es que las comisiones que concluyen su mandato algunas veces no dejan ordenados los archivos o el material bibliográfico que se utilizó en el ejercicio de su gestión y si a este hecho se le agrega, que las comisiones que concluyen se llevan parte del material bibliográfico o de investigación que era empleado en esa área, la comisión que toma la estafeta tiene que empezar prácticamente de cero.

Se politiza la función de la comisión, ocasionando que se pierda la imparcialidad, por tal causa, los servicios que presten los asesores pueden estar influidos por el criterio o necesidades propias del partido o legislador que preside la comisión. Un órgano de esta naturaleza, para que funcione eficientemente, debe excluir en su ejercicio la parcialidad partidista, ya que ella representa el colectivo social y no un partido determinado, para ello están los grupos parlamentarios.

Con objeto de dar respuesta a algunos de los inconvenientes planteados, se incluyó dentro de las modificaciones que se realizaron a la Ley Orgánica del Poder legislativo en agosto de 1999 el servicio de carrera parlamentaria; cabe señalar que para la reforma hecha a la Ley Orgánica, principalmente se tomó como referencia el sistema español, esto es, se integraron por medio de una Secretaría General los servicios de apoyo legislativo, en los que se incluyen los de asesoría; sin embargo aunque señala la inclusión de funcionarios permanentes para el apoyo del proceso legislativo, no especifica cuál será el futuro de los servicios de asesoría en el interior de las comisiones. Es necesario reconocer que si no hay

una decidida voluntad política, el sistema actual de asesoría en el interior de las comisiones tendrá pocos avances o éstos serán muy lentos y no al ritmo que son requeridos.⁴¹

⁴¹ Díaz, Santana, Héctor, op. cit., nota 37, pp.189-193.

- Conclusiones Enunciativas y Propositivas.

PRIMERA. **“El Estado”**

Se reafirma que uno de los elementos esenciales en la organización del Estado, es la división de poderes, no siendo excepción a ello el sistema político mexicano, debiendo ser asimilado no únicamente como un sistema de contrapesos o contraposición entre los Poderes de la Unión ya que se puede llegar a dar un enfrentamiento para demostrar que Poder tiene mayor peso o fuerza; sino que debe entenderse también como un mecanismo de colaboración que asegure el avance y desarrollo de la nación.

SEGUNDA. **“El Congreso de la Unión en México”**

Una Cámara de Diputados y Senadores que realicen una actividad legislativa eficiente y oportuna, en donde en realidad la representación ciudadana se traduzca en normas benéficas para la sociedad, asegurará en buena medida el establecimiento de las bases del progreso para nuestro país; siendo menester que en el Congreso de la Unión deba existir la pluralidad de opiniones, así como también la voluntad de lograr acuerdos en beneficio del interés común y no del instituto político al cual se pertenece.

TERCERA. **“La Verdadera Democracia”**

Se deben tener bien presentes ciertas directrices para poder fortalecer el régimen democrático al cual pretendemos llegar y no desviarse de éstas, ya que si bien han existido grandes e importantísimos avances, se corre el gravísimo riesgo de quedar en el intento de arribar a un sistema verdaderamente democrático o quedar estancados en una imitación barata del mismo, por lo que es necesario alimentar constantemente el funcionamiento de dicho régimen. Dentro de estos lineamientos se encuentran el fortalecimiento de las entidades federativas y municipios, sin confundirlo con dejar que quienes administran los gobiernos en éstos, no estén debidamente vigilados y establezcan cacicazgos que conformen constantes abusos de poder; se necesita promover permanentemente la participación ciudadana, garantizar el derecho a la información puntual y veraz, promover una cultura cívica que tanto gobernantes como gobernados apliquemos y respetemos cabalmente, evidentemente el respeto al sufragio libre y secreto, además de la realización de comicios limpios y confiables.

CUARTA. “La Opinión Pública Respecto del Poder Legislativo”

La imagen del Poder Legislativo ante la ciudadanía se ha deteriorado drásticamente, imagen que se modificará paulatinamente con trabajo leal, honesto, responsable y de calidad; con el acercamiento del legislador al ciudadano y estando en formación permanente.

QUINTA. “La Labor de los Legisladores en las Comisiones de Trabajo”

El trabajo en comisiones es un elemento fundamental en el quehacer legislativo, por lo que habría que valorar el que cada legislador sea miembro integrante de solamente una Comisión en la Cámara de Diputados y en el caso del Senado de la República de máximo dos; ya que la experiencia actual revela que los legisladores no atienden con total responsabilidad las labores que deben desempeñar en todas y cada una de las comisiones de las que forman parte, priorizando aquella en la que detentan algún cargo como el de presidente o secretario o en la que les representa algún tipo de interés político.

SEXTA. “Funcionamiento de las Comisiones”

Considero pertinente prolongar el plazo que señala el artículo 21 fracción XVI del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de cinco días para presentar el dictamen correspondiente después de habersele turnado un asunto a determinada Comisión, pudiendo ser de diez días a efecto de permitir que se realice una mejor investigación y que cuente con mayor calidad dicho dictamen, debiendo sesionar las comisiones cuando menos 2 veces al mes tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Aunque en la Ley Orgánica para El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se estipula que los miembros de las comisiones están obligados a asistir puntualmente a las reuniones de las mismas, a excepción de que la falta sea por causa justificada y debidamente comunicada; es necesario que de no ser así se le aplique el descuento de su día de salario al legislador que no asista a dichas reuniones, con el fin de que se encuentren un tanto más forzados para cumplir con esta obligación.

SÉPTIMA. “Rezago Legislativo”

En razón de los tiempos de trabajo efectivo del Congreso y del rezago en materia de aprobación de iniciativas, considero que en los tres años de legislatura en el caso de la

Cámara de Diputados y en los seis para el caso de la Cámara de Senadores, es necesario que sea obligación de los legisladores aprobar ya sea en sentido afirmativo o negativo forzosamente todas las iniciativas, a efecto de que no le sean heredados a la legislatura siguiente un cúmulo de proyectos de interés público en los que se corre el alto el riesgo de que se queden estancados indefinidamente, existiendo la posibilidad de que a aquellas a las cuales les haya recaído el sentido negativo, la Cámara correspondiente de la legislatura siguiente tendrá la facultad de retomarlas y volver a su estudio para poder aprobarlas en su caso, en sentido afirmativo. En el caso de los temas que puedan representar en cierta medida “menor impacto” social, que no debe entenderse como de menor interés o menos importantes, deberán pasar directamente a las comisiones de trabajo, no teniendo que ser tratadas o discutidas en el Pleno.

OCTAVA. **“Desempeño de las Cámaras”**

Actualmente el tiempo de labores del Pleno del Congreso de la Unión en su primer periodo va del 1º. de septiembre al 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicia su cargo, en tanto que el segundo va del 1º. de febrero al 30 de abril del mismo año, por lo que el primero podría prolongarse al 20 de diciembre del mismo año, en tanto que el segundo podría prolongarse hasta el 30 de junio del mismo año, favoreciendo el trabajo del Congreso, ya que es ilógico pensar que se realizará un mejor desempeño legislativo reduciendo el tiempo efectivo de trabajo.

NOVENA. **“Especialización”**

Se debe aprobar la reelección de diputados, la realidad nos demuestra cada legislatura que la mayor parte de los legisladores no tienen el conocimiento y preparación para afrontar la responsabilidad que representa legislar por lo que en realidad tres años pueden resultar “poco tiempo” para desempeñar un trabajo de calidad y a la altura requerida, además de que en el caso de los diputados electos bajo el principio de mayoría relativa, en un altísimo porcentaje por no decir que en su totalidad, una vez electos no retornan a los distritos electorales a los que pertenecen, por lo que al presentarse la posibilidad de ser reelectos, el voto de los ciudadanos puede ser aquel que premie o castigue su desempeño legislativo, siendo el objeto real el de la especialización de los legisladores. La reelección solamente podrá darse en el trienio inmediato siguiente, es decir; solamente por una vez, habiendo que dejar pasar los siguientes tres años para poder ser diputado, en tanto que en el caso de los

legisladores electos por el principio de representación proporcional no deben ser incluidos dentro de esta reforma.

DÉCIMA. “El Legislador que Necesitamos”

Al ser electos los candidatos a diputados y senadores y con el fin de evitar el desconocimiento en materia legislativa de los mismos, debe ser obligatorio el cursar un curso intensivo de técnica legislativa y nociones de Derecho Parlamentario, así como de una explicación del contenido de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que inicie inmediatamente después de haber sido declarados triunfadores en la contienda electoral y hasta el día 28 de agosto de ese mismo año, con el objeto de que tengan una pequeña base de conocimientos sobre materia legislativa y que no se limite solamente al aprendizaje que adquieran estando en funciones, es decir; a que únicamente vayan aprendiendo sobre la marcha.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- Berlín Valenzuela, Francisco, (Coordinador), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, 1998.
- 2.- Carbonell, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, Editorial Porrúa, 2007.
- 3.- Delgado Moya, Rubén, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, 16ª. ed., México, Editorial Sista, 2002.
- 4.- De La Peña García, Rosa María, La Teoría de la Democracia: El error de occidente, 1ª. ed., México, Editorial Gernika, 2003.
- 5.- Díaz Santana, Héctor, Los Servicios de Información y Asesoría en el Poder Legislativo Mexicano: una reforma pendiente, México.
- 6.- Dworak, Fernando, El Legislador a Examen (El debate sobre la reelección legislativa en México), 1ª. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/Fondo de Cultura Económica, 2003.
- 7.- Fernández Segado, Francisco, El Sistema Constitucional Español, 1ª. ed., (única edición), Madrid, España; Editorial Dykinson, 1997.
- 8.- García Pelayo, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, 1ª ed., Madrid, España; Alianza Editorial, 1999.
- 9.- Lozano Gracia, Fernando Antonio, La Fuerza de las Instituciones: Poder, justicia y seguridad pública en México, 1ª. ed., México, Editorial Ariel, 2001.
- 10.- Lozano Gracia, Fernando Antonio y Alcántara Soria, Juan Miguel, Voto en Libertad, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2009.

- 11.- Márquez Rábago, Sergio R., Prontuario Constitucional, México, McGraw-HILL, 1998.
- 12.- Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LX Legislatura, enero de 2009.
- 13.- Muro Ruiz, Eliseo, Origen y Evolución del Sistema de Comisiones del Congreso de la Unión, 1ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- 14.- Muro Ruiz, Eliseo, Algunos Elementos de Técnica Legislativa, 1ª. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- 15.- Palomar De Miguel, Juan, Diccionario Para Juristas, 1ª. ed., Tomo I, México, Editorial Porrúa, 2000.
- 16.- Palomar De Miguel, Juan, Diccionario Para Juristas, 1ª. ed., Tomo II, México, Editorial Porrúa, 2000.
- 17.- Pardinás, E., Juan, Tu Voto y tu Construyen la Democracia, 3ª. Ed., México, Editorial Porrúa, 2006.
- 18.- Pedroza De La Llave, Susana Thalía, El Congreso General Mexicano: análisis sobre su evaluación y funcionamiento actual, México, Editorial Porrúa, 2003.
- 19.- Pérez Germán y Martínez, Antonia, La Cámara de Diputados en México, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2000.
- 20.- Ramírez Jiménez, Francisco Sergio, La Teoría de la División de Poderes y la Cultura Física en los Estados Unidos Mexicanos, 1ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2006.
- 21.- Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, 8ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2003.

22.- Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, 2ª. ed., México, 2007.

23.- Secretaría de Gobernación, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Memoria. Segundo Congreso Internacional "El Orden Jurídico de la Consolidación Democrática" 1ª. ed., México, 2006.

24.- Toinet France, Marie, El Sistema Político de los Estados Unidos, 1ª. Ed., (única edición), México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

LEYES

1.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 24-08-09.

3.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de septiembre de 1999, últimas reformas publicadas DOF 05-03-2009.

REGLAMENTOS

1.- Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de marzo de 1934, última reforma publicada DOF 27-11-1981.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1.- Cámara de Diputados, Dirección URL: www.camaradediputados.gob.mx

2.- Cámara de Senadores, Dirección URL:

www.camaradesenadores.gob.mx/comisiones/LX/CENCA

3.- Congreso de los Diputados, Dirección URL: <http://www.congreso.es>

4.- Congreso de los Estados Unidos, Dirección URL:

"<http://es.wikipedia.org/wiki/Art/C3/ArticuloidelaConstitucióndelosEstadosUnidosdeAmérica>",
2009.

5.- Senado Francés, Dirección URL:<http://www.senat.fr/en/index.html>