

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“El poder legislativo mexicano”**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**DOCTORADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

Camacho Quiroz, Cesar Octavio

**ASESOR:**

González Oropeza, Manuel

Fernández Ruiz, Jorge

Mora Donatto, Cecilia

2012



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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



## **EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO**

TRABAJO DE TESIS  
**M. D. CÉSAR CAMACHO**

# ÍNDICE

## CAPÍTULO 1 EL PODER POLÍTICO

1.1. Introducción	7
1.2. El Poder Político	7
1.2.1. El Estado	9
1.2.2. La Soberanía	23
1.2.3. La Constitución	29
1.3. Formas de Estado	32
1.3.1. La división de poderes	40
1.3.1.1. Funciones del Estado	51
1.3.1.1.1. Teoría del acto jurídico	53
1.3.1.1.2. La función legislativa	55
1.3.1.1.3. La función administrativa	59
1.3.1.1.4. La función jurisdiccional	66
1.4. Formas de gobierno y sistemas políticos democráticos	68
1.4.1. Sistema de gobierno parlamentario	72
1.4.2. Sistema de gobierno presidencial	78
1.4.3. Sistema de gobierno semipresidencial	82
1.5. Constitucionalismo y neoconstitucionalismo	84
1.6. Control del poder	92

## CAPÍTULO 2 REPASO HISTÓRICO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO: EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO

2.1. Introducción	96
2.2. Siglo XIX: fortaleza del Legislativo	97
2.2.1. La invasión napoleónica a España y sus repercusiones en la Nueva España	99
2.2.2. Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812	101
2.2.3. Ignacio López Rayón y los elementos Constitucionales	103
2.2.4. Morelos y el ideario mexicano	104
2.2.4.1. La Constitución de Apatzingán	106
2.2.5. El primer imperio	107

2.2.5.1. El fallido imperio y el Plan de Casa Mata	110
2.2.6. Documentos constitutivos de la nación mexicana	112
2.2.6.1. El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824	112
2.2.6.1.1. Pugna entre liberales y conservadores, y sus repercusiones en el Poder Legislativo	120
2.2.6.2. Las constituciones centralistas de 1836 y 1843	122
2.2.6.3. El Acta de Reformas de 1847	125
2.2.6.4. La Constitución de 1857	129
2.2.6.5. El restablecimiento de la Cámara de Senadores en 1874	135
2.2.7. Sistema presidencial y un Ejecutivo fuerte, nota de fin de siglo	137
2.2.7.1. Regulación interna del Congreso	139
2.3. Siglo XX: reacomodos institucionales hacia la transición democrática	141
2.3.1. Claroscuros del Poder Legislativo	142
2.3.2. La Constitución de 1917	147
2.3.3. De un régimen de caudillos a la institucionalización del poder	155

### **CAPÍTULO 3**

#### **EL PODER LEGISLATIVO EN TRANSICIÓN**

3.1. Introducción	159
3.2. Desarrollar al país o a la democracia	161
3.3. Concentración del poder para el desarrollo nacional	164
3.3.1. Reversión de la tendencia concentradora	172
3.4. Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso	176
3.4.1. La primera Ley Orgánica del Congreso	189
3.5. La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura	198
3.5.1. Una nueva Ley Orgánica para el Congreso	202
3.6. Transición y alternancia	203
3.6.1. Siglo XXI: de los equilibrios	204
3.6.1.1. Las LVIII y LIX Legislaturas	205
3.6.1.2. La LX Legislatura	213
3.6.2. El Legislativo ante el reto de definirse a sí mismo	219

### **CAPÍTULO 4**

#### **EL CONGRESO MEXICANO: SUS FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**

4.1. Introducción	223
-------------------	-----

4.2. Funciones del Congreso	225
4.2.1. La función representativa	227
4.2.2. La función legislativa	231
4.2.3. La función financiera	234
4.2.3.1. El paquete económico	235
4.2.3.2. Otras funciones de carácter financiero	236
4.2.4. La función de control	237
4.2.4.1. Control político	240
4.2.4.1.1. Juicio político	240
4.2.4.1.2. Informe del Ejecutivo y comparecencias	243
4.2.4.1.3. Comisiones de investigación	246
4.2.4.1.4. Nombramientos y ratificaciones	247
4.2.4.1.5. Cuestión política	248
4.2.4.1.6. Desaparición de poderes en los estados	250
4.2.4.1.7. Tratados internacionales	251
4.2.4.1.8. Otros mecanismos de control político	252
4.2.4.2. Control económico	252
4.2.4.2.1. Evaluación de la gestión financiera	253
4.2.5. Funciones de carácter instrumental	255
4.2.5.1. La función deliberativa	256
4.2.5.2. La función jurisdiccional	257
4.2.5.3. La función parlamentaria administrativa	259
4.3. El Derecho Parlamentario mexicano y sus fuentes	262
4.3.1. Marco Jurídico del Poder Legislativo	266
4.3.1.1. Fundamento jurídico	266
4.3.1.2. Integración de las cámaras del Congreso	268
4.3.1.3. Facultades del Congreso y de las cámaras	268
4.4. Organización y funcionamiento del Congreso	272
4.4.1. Instalación de las cámaras	273
4.4.2. Periodos de sesiones	274
4.4.3. Tipos de sesiones	275
4.4.4. Votaciones	276
4.4.5. <i>Quorum</i>	277
4.5. Órganos camarales	278
4.5.1. El Pleno	279
4.5.2. La Mesa Directiva	280
4.5.3. Los grupos parlamentarios	282
4.5.3.1. Naturaleza jurídica y Derecho aplicable: una tarea pendiente	284
4.5.4. La Junta de Coordinación Política	286
4.5.5. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos	288
4.5.6. Comisiones y comités	289
4.5.6.1. Comisiones ordinarias	289
4.5.6.2. Comisiones especiales	294

4.5.6.3. Comisiones de investigación	295
4.5.6.4. Comisiones conjuntas	295
4.5.6.5. Comisiones de cortesía	295
4.5.6.6. Comités	296
4.6. El proceso Legislativo	297
4.6.1. Resoluciones del Congreso y de las cámaras	298
4.6.2. Trabajo en las comisiones	300
4.6.3. Veto del Ejecutivo, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia	302
4.7. Organización técnica y administrativa	303
4.7.1. Organización de la Cámara de Diputados	304
4.7.2. Organización de la Cámara de Senadores	306

## **CAPÍTULO 5**

### **REINGENIERÍA DEL PODER PÚBLICO DESDE EL LEGISLATIVO**

5.1. Introducción	308
5.2. Transición democrática, proceso inconcluso	310
5.2.1. Redistribución del poder: signo de los tiempos	312
5.2.2. Gobernabilidad democrática	313
5.2.3. Los modelos mayoritario y consensual de democracia	317
5.3. El nuevo tiempo del Poder Legislativo	318
5.3.1. Su relación con el Ejecutivo	320
5.3.1.1. El informe anual del Ejecutivo	322
5.3.1.2. Intervención del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo	327
5.3.1.3. Ratificación de los integrantes del gabinete y moción de censura	328
5.3.1.4. Tratados internacionales	332
5.3.1.5. Procedimiento legislativo de codecisión	334
5.3.2. Su relación con el Judicial	336
5.3.3. Su relación con organizaciones internacionales: diplomacia parlamentaria	338
5.4. Su relación con la Sociedad	342
5.4.1. El control por la ciudadanía, cardinal para la democracia	347
5.4.2. La importancia del acceso a la información y la percepción ciudadana sobre las instituciones	348
5.4.3. Revocación del mandato	352

## **CAPÍTULO 6**

### **FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

6.1. Introducción	355
-------------------	-----

6.2. Canales de acceso: elección de integrantes y composición de las cámaras	357
6.2.1. Reducción del número de integrantes	358
6.2.2. Reelección inmediata	364
6.2.3. Construcción de mayorías y supresión de la ‘cláusula de ingobernabilidad’	370
6.3. Eficacia en el ejercicio de sus funciones	376
6.3.1. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos	377
6.3.1.1. Inmunidad constitucional	378
6.3.1.2. Declaración de procedencia y juicio político	380
6.3.2. Las comisiones de investigación	385
6.3.3. Consolidación del sistema de rendición de cuentas	394
6.3.4. Auditoría del desempeño	398
6.4. El proceso legislativo	401
6.4.1. Reglamentar la facultad de iniciativa	403
6.4.2. Discusión y aprobación: optimizar los procesos	406
6.4.3. Redefinir el procedimiento interno de examen e instrucción de una iniciativa	410
6.4.4. Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental de las decisiones del Legislativo, y su auditoría	414
6.5. Organización interna	419
6.5.1. Fortalecimiento de las comisiones	420
6.5.2. Servicio de carrera: su fortalecimiento a través de la profesionalización	424
Conclusiones	428
Tablas	431
Bibliografía	440



# **CAPÍTULO 1**

## **EL PODER POLÍTICO**

**1.1.** Introducción. **1.2.** El Poder Político. **1.2.1.** El Estado. **1.2.2.** La Soberanía. **1.2.3.** La Constitución. **1.3.** Formas de Estado. **1.3.1.** La división de poderes. **1.3.1.1.** Funciones del Estado. **1.3.1.1.1.** Teoría del acto jurídico. **1.3.1.1.2.** La función legislativa. **1.3.1.1.3.** La función administrativa. **1.3.1.1.4.** La función jurisdiccional. **1.4.** Formas y sistemas de gobierno. **1.4.1.** Sistema de gobierno parlamentario. **1.4.2.** Sistema de gobierno presidencial. **1.4.3.** Sistema de gobierno semipresidencial. **1.5.** Constitucionalismo y neoconstitucionalismo. **1.6.** El control del poder.

### **1.1. Introducción**

En este apartado me propongo revisar someramente el tratamiento histórico y filosófico de una de las nociones más importantes y delicadas de las que se ha ocupado el ser humano: el poder político. A lo largo del presente capítulo me asomaré a los distintos conceptos y ramificaciones de esta noción inevitable de la vida en sociedad, de la mano de los clásicos, lo mismo que de pensadores contemporáneos, observadores de lo lejano desde la cercanía a nuestro tiempo.

Alrededor de la idea de poder político confluyen intrincadamente categorías como la de Estado, soberanía, Constitución, división de poderes y funciones estatales, entre otras, cuya complejidad es evidente, por lo que resulta imperativa la revisión sistémica, histórica y filosófica sobre esa idea. No obstante, parece ser que la pretensión última del ser humano respecto del poder político, es que cambie positivamente su vida y que se evite su ejercicio arbitrario.

### **1.2. El poder político**

Aun cuando convengamos que el poder político no es únicamente el poder del Estado, sí es posible afirmar que el poder político supremo es el del Estado, el cual, obviamente requiere de la mayor legitimidad y que ésta sea obtenida

mediante el proceso político que corresponda, entendiendo por proceso político “la formación, la distribución y el ejercicio del poder”<sup>1</sup>.

El tema del poder, según Norberto Bobbio, se ha abordado desde tres perspectivas distintas: la teoría sustancialista, expuesta por Thomas Hobbes y Bertrand Russell, la cual afirma que el poder se encuentra en los medios actuales para obtener un efecto determinado. Según Hobbes, el poder es el conjunto de medios presentes de que dispone el hombre para alcanzar un bien futuro; para Russell, el poder radica en producir los efectos deseados. La teoría subjetivista, expuesta por John Locke, contradice a la sustancialista, al afirmar que la capacidad de producir determinados efectos no se encuentra en el poder mismo, sino en la capacidad del sujeto para producirlos, ya sea por medios físicos, psicológicos o persuasivos. Finalmente, la teoría relacional, desarrollada por Robert Dahl, desestima las dos teorías anteriores y afirma que el poder radica en una relación entre dos sujetos, en la que uno de ellos obtiene del otro un comportamiento que, de otra manera, éste no hubiera realizado. En esta última definición el poder está estrechamente ligado al concepto de libertad<sup>2</sup>.

El ejercicio del poder político, en tanto, se manifiesta, a su vez, de tres formas principales: paternal, despótico y civil. Para efectos del presente trabajo, me referiré solamente a los dos últimos. El poder despótico da origen a la teoría realista del poder, desarrollada por los juristas medievales con base en el significado y alcances de la soberanía, o *summa potestas*, la cual identifica como sujetos de poder a la Iglesia y al monarca, y al ámbito competencial de cada uno en *vis directiva* –para la Iglesia— y *vis coactiva* –para el Estado—. En la teoría realista, el poder político –o poder soberano, definido por Jean Bodin como “poder absoluto y perpetuo”<sup>3</sup>— se identifica con el ejercicio de la fuerza para obtener los efectos deseados, y es el soberano quien tiene el derecho de usar la fuerza. De esta forma, el ejercicio del poder se manifiesta en tres formas distintas: el político,

---

<sup>1</sup> *Cit. pos.* Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2006, p.103.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 104, paráfrasis.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 109.

que se expresa en el uso de la fuerza, si bien en última instancia como extrema *ratio* de la fuerza; el económico, que se sustenta en la propiedad de los medios de producción; y el ideológico, que para la consecución de sus fines aprovecha ciertas formas de conocimiento, como doctrinas o simplemente información. Las tres formas de poder sirven para mantener sociedades de desiguales, divididas entre fuertes y débiles, ricos y pobres, o sabientes e ignorantes, aunque genéricamente entre superiores e inferiores.

El poder civil, por su parte, tiene como fundamento la legitimidad, que plantea el problema de la justificación, el cual es abordado por Platón en “La República”, y por Jean Jacques Rousseau en el “Contrato Social”. En el debate entre la justicia y la fuerza, ambos rechazan el derecho del más fuerte a ejercer el poder, en tanto que —afirman—, el poder debe sustentarse no sólo en la fuerza, sino en la justicia y la legitimidad que se alcanzan solamente si existe un fundamento ético y jurídico. La legitimidad del poder político, de conformidad con Gaetano Mosca<sup>4</sup>, se sustenta, *grosso modo*, en dos principios: el descendente, que deriva de Dios, y el ascendente, que deriva del pueblo. Bobbio propone seis: el teocrático o derivado de Dios; la naturaleza como fuerza originaria; el consenso; la naturaleza ideal o el progreso histórico; el juicio sobre los límites de la obediencia; y la resistencia, los cuales están íntimamente ligados al principio de legitimidad que se elija. Entre los iuspositivistas, el problema de la legitimidad se enfoca de manera diferente, al establecer que sólo es legítimo el poder efectivo, es decir, aquél que se expresa en hechos determinados. De esta concepción parte la teoría de Max Weber sobre las tres formas de poder legítimo: la tradicional, la legal-racional, y la carismática, a las que considera “razones por las que se forma en una determinada sociedad esa relación estable y continua de mandato-obediencia que distingue al poder político”<sup>5</sup>.

### 1.2.1. El Estado

---

<sup>4</sup> *Cit. pos.* Bobbio, Norberto, *op.cit.*, nota 1, p.120.

<sup>5</sup> *Cit. pos.* Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 1, p. 126.

Si bien las comunidades políticas son tan antiguas como la humanidad y son efecto del fenómeno político, producto de la naturaleza social del hombre, el uso del vocablo 'Estado' comenzó a difundirse en la Italia renacentista a partir de la publicación de "El Príncipe"<sup>6</sup>, debido al prestigio que alcanzó la obra de Niccolò Machiavelli<sup>7</sup>, y se generalizó en el siglo XIX. Esa comunidad política que hoy conocemos como Estado surge con la modernidad europea, de ahí que se le haya denominado 'Estado moderno', y aunque las sociedades pre-estatales, al igual que este último, son comunidades política y jurídicamente organizadas, asentadas en un territorio y orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad, el Estado moderno tiene ciertas peculiaridades que lo distinguen de aquéllas.

Partiendo del reconocimiento de que el Estado es una realidad en constante cambio, su estudio resulta fundamental para el propósito de este trabajo, en tanto que este concepto ha definido su forma y contenido de acuerdo con las circunstancias histórico-políticas de cada época. Por ello, para comprender de mejor manera el origen y la evolución del ejercicio el poder y del propio Estado, considero necesario acudir a la historia de algunas sociedades –atento a las teorías e interpretaciones de pensadores de cada época—, por lo que habré de realizar un breve esbozo histórico, a fin de unificar conceptos que utilizaré a lo largo de esta obra.

Para definir al Estado como concepto político es necesario tomar en cuenta los elementos que lo constituyen, es decir, las condiciones necesarias para su existencia. De acuerdo con la sistematización realizada por Georg Jellinek<sup>8</sup>, son tres: el territorio, la población y el poder. Otra clasificación aceptada es aquélla que identifica elementos materiales –el pueblo, o elemento humano, y el territorio, o elemento físico—, inmateriales –la autoridad o poder público—, teleológicos –el bienestar general—, y aglutinadores –el orden jurídico que los une y relaciona—. Estas diferencias se deben a la distinción que el mismo Jellinek<sup>9</sup> hizo sobre la

---

<sup>6</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, México, Gernika, 1997.

<sup>7</sup> En lo sucesivo, me referiré a él en la forma castellanizada de su apellido: Maquiavelo.

<sup>8</sup> *Cit. pos.* López Aguilar, Heriberto Benito, *El control jurídico del poder político en México*, Estado de México, IEEM, 2011, p.73.

<sup>9</sup> *Cit. pos.* Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 1, p. 72.

doctrina sociológica y la doctrina jurídica del Estado, en donde la primera tiene por contenido la existencia objetiva, histórica y natural del Estado, y la segunda se ocupa de las normas jurídicas que en aquella existencia real deben manifestarse, distinción acreditada por Weber<sup>10</sup>.

Así pues, para comprender de mejor manera qué es el Estado, conviene analizar los elementos básicos que lo integran: el material (humano y físico), el inmaterial, el teleológico y el jurídico. El elemento humano —el más importante porque de él depende la consecución del fin último del Estado, que es el bienestar colectivo— está compuesto por individuos con voluntad y dignidad, mismos que son los destinatarios de los beneficios que se obtienen de la organización; son el por qué y el para qué de la existencia del Estado. El elemento físico —entendido como el espacio territorial en un ámbito geográfico determinado— está conformado por los recursos naturales que permitirán la satisfacción de las necesidades materiales de la población y harán posible el asentamiento de la comunidad; es un lugar fijo y delimitado por fronteras ya sea naturales —como el mar, ríos o montañas—, o políticas, acordadas con otras comunidades asentadas en territorios colindantes. La importancia de este espacio o territorio radica en que es el ámbito geográfico de validez del ordenamiento jurídico de un Estado determinado.

El elemento inmaterial, es decir, la autoridad —vocablo que proviene del latín *auctoritas*, fuerza que sirve para sostener y acrecentar<sup>11</sup>— o poder público, es un poder supremo, autónomo y soberano. Para Aristóteles, el título de autoridad se sustentaba en el Derecho y no en la fuerza<sup>12</sup>, y era esto precisamente lo que le daba legitimidad. Visto así, “la Autoridad debe responder a las aspiraciones, a los ideales, fines y principios de aquéllos que lo eligieron como su representante y que

---

<sup>10</sup> *Cit. pos.* Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 1, p. 73.

<sup>11</sup> Lara Marín, Ricardo, “Reflexiones Jusfilosóficas sobre el Estado y la Autoridad Estatal”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 14, 1982, p. 87.

<sup>12</sup> Sabine, George H., *Historia de la Teoría Política*, trad. Vicente Herrero, 3ª ed., México, FCE, 1994, p. 131.

en algún momento depositaron en él su voto de confianza”<sup>13</sup>; a la autoridad, pues, corresponde coordinar a la comunidad o población para que se logre el bienestar general –elemento teleológico—, que puede definirse como un conjunto organizado de las condiciones necesarias para que las personas que integran una comunidad alcancen su destino natural o bien público temporal.

Por último, el elemento integrador de los elementos anteriores es el ordenamiento jurídico, de ahí su importancia y trascendencia. En el ordenamiento jurídico se establecen las reglas y límites que deben observarse en el ejercicio del poder, en la organización de la autoridad, en la representación, y en los procedimientos para la toma de decisiones públicas, así como en las reglas generales de convivencia.

A la luz de los elementos que lo integran, diversos tratadistas han ofrecido sus propias definiciones de Estado. Para Luis Sánchez Agesta<sup>14</sup>, es una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bienestar general en el ámbito de esa comunidad. Según Héctor González Uribe<sup>15</sup>, el Estado es una sociedad humana establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo, bajo un orden jurídico, que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana. Johannes Messner<sup>16</sup> lo describe como una comunidad de un pueblo asentado sobre un determinado territorio, dotada del más alto poder de domino para la fundamentación completa de su bienestar general.

Desagregados y explicados los elementos que integran al Estado, conocidas algunas definiciones del concepto, y partiendo de la afirmación de George H. Sabine, en cuanto que:

---

<sup>13</sup> Ruiz Rodríguez, Virgilio, “Autoridad política y bien común”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, No. 33, 2003, p. 232.

<sup>14</sup> *Cit. pos.* Lara Marín, Ricardo, *op. cit.*, nota 11, p. 82.

<sup>15</sup> *Ídem.*

<sup>16</sup> *Ídem.*

“[...] la mayor parte de los ideales políticos modernos –la justicia, la libertad, el régimen constitucional y el respeto al derecho— o, al menos sus definiciones, comenzaron con la reflexión de los pensadores griegos sobre las instituciones de la ciudad-estado”<sup>17</sup>, conviene hacer un esbozo del desarrollo histórico de este concepto.

En la Grecia arcaica (750-500 a.C.) se establecen las primeras *polis* o ciudades-estado, en las que las actividades sociales, políticas y religiosas se llevaban a cabo en una locación central, el ágora, que funcionaba como mercado, además de centro de reunión de los ciudadanos. Las *polis* estaban compuestas por una ciudad y regiones rurales y cada una tenía su economía, panteón, forma de gobierno y ejército. Aquí surge el concepto de ‘ciudadano’, quien, además de obedecer las leyes, debía ser sobrio en su comportamiento y digno de su ascendencia y de su formación, de ahí el significado de ‘hombre bueno’ que los griegos daban a ese concepto, en tanto que los intereses de la ciudad se identificaban con los intereses personales.

La época dorada de Atenas tuvo lugar durante los 30 años de gobierno de Pericles, en la que sus habitantes proclamaron la independencia, la libertad y la igualdad, convirtiéndose la democracia en el motor del mundo griego, circunstancia que sentó las bases de la sociedad occidental. En este contexto, los “Diálogos” de Platón resultan referente obligado, puesto que su objeto es el principio de la vida social como vínculo que liga a los individuos y forma el Estado. La estructura de la *polis* o ciudad-estado se vio influenciada por la orografía de Grecia, misma que obligó a la organización política en pequeñas comarcas, dando lugar a la creencia de que una comunidad política exigía un vínculo común entre sus miembros –hecho que sobrevive y llega hasta nuestros días como origen del nacionalismo y el patriotismo—, misma que Aristóteles recogió en su obra al afirmar que “el régimen de la ciudad es una comunidad, y hay que tener, para empezar, un lugar en común”<sup>18</sup>. Por su parte, Platón, siguiendo a Sócrates (470-399 a. C.), decía que la virtud era conocimiento y que la especialización de

---

<sup>17</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 12, p. 31.

<sup>18</sup> Aristóteles, *La Política*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1996, p.173.

funciones, como base de la sociedad, descansaba en dos factores: la aptitud de nacimiento y la educación. En este sentido, para los estados no había esperanza si el poder no estaba en manos de quienes tenían el conocimiento. De aquí se desprenden algunas de sus tesis: 1) que el gobierno debe de ser un arte basado en el conocimiento exacto y, 2) que la sociedad es una mutua satisfacción de necesidades por personas cuyas capacidades se complementan entre sí<sup>19</sup>.

El Estado platónico es un modelo, ya que para el filósofo, el Derecho y las leyes resultaban innecesarios en la república, porque los gobernantes lo eran por su superior conocimiento. Las leyes simplemente debían ser aquéllas que permitieran alcanzar condiciones mejores dentro de la realidad y servir de esta forma al propósito de someter tanto a gobernantes como a gobernados. Platón afirmaba que las leyes eran una concesión a la fragilidad de la naturaleza humana y que siempre era mejor un gobierno con arreglo a la ley, que un gobierno con arreglo a los hombres. De ahí que la ley fuera el sustituto de la razón y que la sabiduría se cristalizara en la ley, en tanto se asumía que sus regulaciones eran las mejores posibles, pues la virtud de la templanza o moderación constituían la base para fomentar la obediencia de la ley.

Es importante señalar que la aportación de Platón sobre la forma mixta de gobierno sirvió a Montesquieu como antecedente para su teoría de la separación de poderes, principio que es una combinación de la sabiduría del monarca sometida a la ley, con la libertad y la participación de las masas en el poder de la democracia, también sometida a la ley, tema que abordaré más adelante. En Platón, la ley tiene un origen natural, puesto que la naturaleza del hombre lo lleva a vivir en armonía con los demás dentro de los límites de una comunidad y esta "armonía es posible en virtud de la obediencia a las leyes, que son la expresión fiel, en la medida de lo posible, de las leyes que dan al universo su orden, que reflejan la unidad primera de todo lo que, sin ellas, se perdería en lo

---

<sup>19</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 12, pp. 58-59, paráfrasis.



incomprensible de la heterogeneidad, la multiplicidad y la contingencia”<sup>20</sup>. La legislación, pues, tiene como finalidad la justicia, que es, en el orden político, lo que la unidad es en el orden ontológico, y La ley, dice Sócrates en el Libro VII, busca procurar la felicidad en toda la ciudad, uniendo a los ciudadanos mediante la persuasión o la coacción, llevándolos a integrarse unos con otros en los servicios que cada estamento es capaz de dar a la comunidad. Las leyes tienen por finalidad asegurar la concordia y la amistad en la ciudad, y sin ellas, el conjunto permanecería necesariamente disociado. El arte de la verdadera política es el que dicta y conserva las leyes, que se ocupan no del bien particular, sino del bienestar general, porque éste une mientras que aquél desgarrar las ciudades; justicia, bienestar general, amistad, son fines de la legislación que nos permiten comprender su naturaleza.

Para Aristóteles, todas las comunidades humanas apuntan a algún bien y la comunidad política es la comunidad suprema. Afirma que “el poder es político cuando el mismo sujeto es alternativamente gobernante y gobernado, conforme a las normas de la ciencia política”<sup>21</sup>. Por ello, convoca a que los gobernantes, reconociéndose iguales a los gobernados, se retiren por turnos del poder en el que han sido desiguales. Según Aristóteles, la ciudad es una de las cosas que existen por naturaleza y que el hombre es, también por naturaleza, un animal político, y ya que el hombre no puede bastarse a sí mismo, debe estar en comunidad. De esta forma, el Estado es necesario como instrumento político para alcanzar el ideal moral de los ciudadanos: la felicidad. El Estado es una fase avanzada de la asociación de familias –en la que se desarrollan las relaciones mercantiles y la explotación de la fuerza de trabajo con fines privados—, y sus características, según Aristóteles, son la autosuficiencia y la racionalidad o capacidad de discernir entre el bien y el mal. En el mismo sentido, el concepto de ciudadano estaba relacionado, en el pensamiento aristotélico, con el tipo de Constitución, siendo ésta el cuerpo material del Estado, pues en ella se establecía la forma de ejercer

---

<sup>20</sup> Chanteur, Janine, *La Ley en Platón*, trad. Patricia Inés Bastidas, *Archives de Philosophie du Droit*, Sirey Paris, No. 25, p.p. 137-146. <http://www.salvador.edu.ar/juri/apuntes/Bastidas-MCL/La%20Ley%20en%20Platon.pdf>, [consultado: 28/12/2011].

<sup>21</sup> Aristóteles, *op. cit.*, nota 18, p. 157.

el poder político, es decir, la forma de gobierno, si bien es cierto que, independientemente del tipo de Constitución, todo poder es soberano y organiza sus elementos de diferente manera, como veremos más adelante. En suma, la supremacía de la ley, la libertad e igualdad de los ciudadanos, el gobierno con arreglo a Derecho, el perfeccionamiento de los hombres en una vida civilizada son, para Aristóteles, los fines para los que debe de existir el Estado.

Todas las filosofías posaristotélicas se convirtieron en instrumentos de enseñanza y consolidación éticas, si bien con el transcurso del tiempo fueron adoptando, cada vez más, las características de la religión y la creciente importancia de las instituciones religiosas. Así, a finales del siglo XV, la situación económica obligó a una remodelación de las instituciones medievales, puesto que, a diferencia de las teorías de la iglesia y el imperio universales, la economía y la vida política se desarrollaban localmente, por lo que las grandes extensiones territoriales eran gobernadas mediante una especie de ‘federalismo incipiente’, con un considerable grado de autonomía. A partir de que el comercio dejó de estar monopolizado y los comerciantes aventureros comenzaron a tener mayores ganancias, empezó a emerger una clase social nueva: la burguesía, opuesta a la aristocracia. A esta nueva clase social le convenía el monopolio del poder administrativo y militar en manos del monarca, lo que hizo que la monarquía absoluta se instituyera como el tipo de gobierno predominante en Europa occidental —con los aristócratas como sus enemigos naturales—, desplazando así al ‘constitucionalismo feudal’.

Como ya expresé, Maquiavelo —considerado el padre de la teoría del Estado y la ciencia política por su obra “El Príncipe”— es el primero en utilizar la palabra ‘Estado’ para referirse a las tiranías, principados y reinos en que se encontraba dividida Europa. El uso de la palabra únicamente refería a un ‘estado de cosas’, es decir, un ‘estado de la situación política’, pues, de acuerdo con el florentino, la moral no tenía cabida en la política ni en el arte de gobernar, lo cual debía tenerse presente como una de las principales consideraciones para conservar el poder.

Para Maquiavelo, el legislador tenía una importancia suprema en la sociedad, entendiendo que un Estado estaba fundado en un solo hombre; que las leyes y el gobierno eran creadas por él, y que cuando una sociedad se corrompía, era imposible que se reformara a sí misma, por lo que el papel del legislador consistía en restaurar los principios fundamentales de ese Estado. El legislador era, entonces, el arquitecto no sólo del Estado, sino también de la sociedad con todas sus instituciones morales, religiosas y económicas<sup>22</sup>, y la preservación del Estado, a diferencia de su fundación, dependía de la excelencia de sus leyes, pues eran éstas la fuente de todas las virtudes cívicas de sus ciudadanos, para quienes el deber con la patria superaba a todos los demás deberes. Para Maquiavelo, la función primordial del Estado era mantener unida a la sociedad, con base en el Derecho, considerando que las obligaciones morales debían derivar de la ley y del gobierno, pues los individuos eran, por naturaleza, radicalmente egoístas, postulado sobre el que Hobbes da una exposición sistemática en “El Leviatán”.

El rompimiento de Enrique VIII de Inglaterra con Roma, en 1536, y la creación de la Iglesia Anglicana, además de la confiscación de grandes territorios y monasterios que estaban en manos de la iglesia católica, condujo a la cancelación decisiva de la influencia del catolicismo político en Inglaterra y al fortalecimiento de la monarquía que, de la mano de la burguesía, limitó el poder de la aristocracia, circunstancia que vino a acelerar la etapa de transición de las relaciones feudales hacia el capitalismo. Así, el Estado secular ya no obligaba a los ciudadanos a una fe determinada, sino a una convivencia pacífica y a la coexistencia en condiciones de competencia, con el fin de promover el progreso social —a través de un estado de paz interna garantizado por el poder estatal—, cuya forma de manifestación económica era la producción y circulación no obstaculizada de mercancías<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 12, p. 275, paráfrasis.

<sup>23</sup> Müller Uhlenbrok, Klaus, (coord.), “Del ius publicum europeum a la gobernabilidad global”, *La juridificación de las relaciones internacionales, un análisis plural*, Estado de México, UNAM, 2008, p.20.

En “El Leviatán”, obra publicada en 1651, Hobbes desarrolla una teoría racionalista y constitucionalista del Estado burgués temprano, con elementos de la Reforma y las necesidades de la burguesía manufacturera y comercial. Para Hobbes, a diferencia de los teóricos de la antigüedad, el hombre no es bueno por naturaleza, pues se caracteriza “por su pretensión infinita hacia el poder y por una relación de competencia que perdura durante toda la vida”<sup>24</sup>, situación que le genera en los individuos “el gran miedo” que los motiva a acudir a un poder general capaz de convertir la guerra de todos contra todos en un estado de paz. Este autor enfoca sus críticas al aristotelismo y afirma la legitimación del poder absoluto del Estado en un contrato social suscrito por individuos que no persiguen un bien general, sino una felicidad personal, y que se someten al contrato para su auto-conservación, con lo que legitiman las restricciones necesarias a su libertad en el estado natural frente a sí mismo.

Hobbes representa al Estado con la figura del Leviatán<sup>25</sup>, en su función de crear la paz, con lo que da paso a la metamorfosis del hombre del *status naturalis* al *status civile*, proceso por el cual este monstruo marino se transforma en un monarca con poder absoluto para poder pacificar a los hombres y hacerlos pasar del estado de naturaleza –violento y conflictivo–, al estado civil –de paz y convivencia armónica–, en el que pueden dedicarse a actividades utilitaristas sin temer por su integridad física. El Leviatán sólo está sometido al poder de Dios. Hobbes somete su pensamiento al método cartesiano para escribir sus obras, aplicándolo al conocimiento del hombre y del Estado. El “método consiste en analizar los conocimientos complejos separando sus elementos hasta llegar a proposiciones claras y distintas, cuya verdad sea tan evidente que nadie racional pueda negarlas”<sup>26</sup>. La lógica de Hobbes convirtió al egoísmo en postulado de una filosofía social, de suerte que “la creencia en que las instituciones sociales y políticas sólo están justificadas porque protegen los intereses individuales y mantienen los derechos individuales, surgió bajo la presión de las circunstancias

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>25</sup> Criatura marina monstruosa creada por Dios, referida en varios libros del Antiguo Testamento.

<sup>26</sup> Marino López, Antonio, “Las enseñanzas políticas de Thomas Hobbes y John Locke”, *Pensamiento social británico*, Estado de México, UNAM, 2003, p. 37.

que se presentaron por primera vez en Inglaterra a mediados del siglo XVII, pero que persistieron y llegaron a ser más efectivas durante los dos siglos siguientes”<sup>27</sup>.

Conviene recordar que hacia 1647, la revolución en Gran Bretaña había concluido y urgía un arreglo constitucional entre moderados y radicales, principalmente en lo tocante a los abusos que había generado la guerra entre el rey y el parlamento. Los ‘niveladores’ –radicales demócratas— favorecían la tolerancia religiosa y, en general, tenían claras las aspiraciones políticas de la revolución, además de un plan para modificar la Constitución con base en postulados liberales, de suerte que proponían un artificio constitucional que protegiera al individuo en sus derechos fundamentales, inclusive contra sus representantes; en suma, propugnaban por una Constitución escrita con su correspondiente carta de derechos fundamentales. Más adelante, entre 1672 y 1680, se vivió un período plagado de complots políticos y religiosos, que derivaron en la derrota de los liberales parlamentaristas –los *wighs*—, fortaleciéndose, en consecuencia, el poder del rey como soberano absoluto; durante los últimos años del reinado de los Estuardo –quienes habían desplegado un gobierno despótico y arbitrario, amparados en el ‘derecho divino’ que, decían, les asistía—, los tribunales solían actuar injustamente en muchos casos y los impuestos aumentaban sin medida. En este entorno, la nueva clase social de los comerciantes e industriales –que había conquistado una posición económica y política importante, y se había acostumbrado a actuar con independencia— comenzaba a inquietarse. La libertad que requerían para poder consolidar y garantizar su posición sólo podía darse mediante la eliminación del absolutismo.

A mediados del siglo XVI, en Europa prácticamente sólo existían monarquías absolutistas, donde el poder ilimitado de los reyes encontraba una explicación teológica, al punto de que el acceso al poder se reducía a un asunto de sangre y de mandato divino; Dios, a través de la iglesia y de los reyes, ‘hacía su voluntad’, circunstancia que, a la larga, daría lugar a las revoluciones protestantes y la creación de diferentes partidos.

---

<sup>27</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 12, p. 369.

En Gran Bretaña, la revolución sin sangre de 1688, reafirmó que la jerarquía católica había quedado fuera de la política y que lo único que estaba en discusión era la cuestión de la tolerancia. Finalmente, se adoptó la monarquía parlamentaria, debiéndose respetar las líneas marcadas por las revoluciones civiles. Estos acontecimientos –que dieron a Inglaterra la oportunidad de derrotar a la institución del ‘derecho divino’ de los reyes y avanzar hacia formas más democráticas de gobernar— demandaban una justificación teórica que, desprendida de circunstancias concretas, lograra sintetizarse en una doctrina relativa a la formación y el ejercicio del poder.

En este contexto socio-económico y político-religioso, John Locke habría de dar una explicación teórica a los acontecimientos de esa época. Dos pensadores habían ejercido en él una gran influencia: René Descartes y Thomas Hobbes; del primero recibió la preocupación por la filosofía; de Hobbes, el interés por el estudio de la política y el problema de los cimientos del poder en la sociedad. El propósito de Locke era, básicamente, el de desarrollar su teoría sobre el Estado; escudriñar en el tema de los fundamentos de la asociación política y delimitar sus linderos; y exponer las leyes que su conservación demandaba y las que implicaban su disolución.

Para Locke, el estado de naturaleza es uno de “paz, buena voluntad, asistencia mutua y conservación”<sup>28</sup>, atento al hecho de que la ley natural proporciona un sistema completo de derechos y deberes humanos, pero que carece de una organización. A diferencia de Hobbes, la premisa revolucionaria de Locke es que no existe el sujeto natural, pues considera que el miedo y el impulso natural del hombre al que se refiere Hobbes, puede ser cambiado por la educación y, por tanto, no son aquéllos necesariamente los que condicionan la actuación humana. Locke considera que el hombre es dueño de sí y, en cuanto tal, es portador de derechos, de ahí que lo conciba como un yo que se construye a sí mismo y de cuya capacidad de apropiarse de lo otro proviene su derecho natural. Entonces, el hombre es, en Locke, producto de su propia actividad. El derecho

---

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 404.

natural radica en la colección de preceptos con base en los cuales se organiza eficientemente la protección de la vida, la defensa de la libertad y la procuración individual de la felicidad, de suerte que el estado liberal es la organización política basada en estos preceptos<sup>29</sup>. El concepto de propiedad y la necesidad de protegerla, conducen a Locke a afirmar que los poderes Ejecutivo y Legislativo son el poder natural de cada hombre puesto en manos de la comunidad, es decir, entregados al pueblo para proteger mejor sus derechos naturales, siendo éste el origen del “pacto original” por el cual los hombres se unen en una sociedad. Para este autor, los poderes del gobierno permanecen de modo inviolable en los órganos en los que han sido colocados, a menos que uno de ellos trate de invadir la esfera de acción del otro, por lo que el gobierno es, en el fondo, un equilibrio entre los intereses creados del reino: corona, aristocracia, terratenientes y corporaciones<sup>30</sup>. Así, a decir de Locke, el Derecho positivo no abona a lo que es bueno o malo, sino que simplemente proporciona un aparato para su adecuada aplicación.

Las ideas de Locke sientan las bases del utilitarismo que continuó la tendencia hacia la idealización de los derechos individuales y la creencia de que el liberalismo era la panacea de todos los males políticos, lo que lo condujo al sitial de portavoz ideal de la revolución de la clase media, de ahí que se le considere “como uno de los filósofos políticos más importantes de la Modernidad y sobre todo, el más influyente”<sup>31</sup>. Lo fue para personajes como Thomas Jefferson, quien, en mayor o menor medida, abrevó de sus tesis. Los derechos individuales son, pues, el fundamento de todo su sistema y su gran aportación es la defensa individual frente a la opresión política, y si bien sus propuestas son poco novedosas, resulta por demás interesante la manera en que mezcla el pasado con su presente.

Al otro lado, en Francia, el reinado de Luis XIV –iniciado a fines del siglo XVII— había dado origen a un descontento general, cuyos pensadores –

---

<sup>29</sup> Marino López, Antonio, *op. cit.*, nota 26, p. 48.

<sup>30</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 12, p. 413.

<sup>31</sup> Marino López, Antonio, *op. cit.*, nota 26, p. 43.

principalmente François de Voltaire y Montesquieu, otrora residentes de Inglaterra— habían abrevado de la filosofía de la revolución inglesa, y tomado de ella los elementos fundamentales de la Ilustración. En el desarrollo de su obra, Montesquieu utiliza el método experimental comparativo y concluye que el parlamentarismo como sistema de gobierno es capaz de garantizar de mejor manera los derechos de la población, a diferencia del absolutismo. Abandona en la práctica el pacto social y esboza un relativismo sociológico, desarrollando así una teoría distinta del Derecho y del gobierno que lo lleva a afirmar que la estructura y el funcionamiento de ambos dependen de las circunstancias en las que vive un pueblo: clima, territorio, artes, comercio, constitución política y costumbres que determinan el carácter nacional. Para Montesquieu, el Estado es una organización social que no proviene de la firma de un pacto, sino de los principios fundamentales e inviolables que se encuentran en la Constitución, haciendo patente su temor de que la monarquía absoluta hubiese minado la libertad y los principios constitucionales.

Rousseau, por su parte, considera que los hombres son naturalmente buenos y, con Platón, afirma que la ciudad es el principal instrumento de moralización del hombre, ya que éste no representa la categoría moral fundamental, sino el ciudadano, al cual se ha inculcado la reverencia hacia la autoridad. Para el filósofo francés, la especie humana no da lugar *per se* a una sociedad, puesto que la mera semejanza no crea una unión real. Una sociedad, afirma, es una persona moral que surge de un vínculo que une a sus miembros —el contrato social—, y con Platón y Aristóteles considera que, para formar una comunidad, los individuos deben tener cosas en común, como el idioma o las tradiciones. La voluntad general, expresada en “El contrato social”, nada tiene que ver con poderes o derechos del gobierno, en tanto postula que éste es simplemente un órgano del pueblo, que carece de un poder independiente. En el pensamiento rousseauiano, la sociedad sustituye al instinto por la justicia y da moralidad a las acciones de los hombres, de suerte que, fuera de la sociedad, no puede existir una escala de valores que permita juzgar el bienestar. Es en la



comunidad donde los hombres obtienen la libertad civil, a diferencia de la libertad natural que se puede atribuir a un animal solitario<sup>32</sup>.

Su teoría de la soberanía popular es su aporte a la teoría del Estado; su idealización de los sentimientos morales del hombre –que hacía negación de todo derecho adquirido y exigía una revalidación de la costumbre, la tradición y la herencia acumulada de la cultura nacional, sin las cuales la voluntad general era una fórmula vacía— encontraría eco en la ética de Kant, para quien la libertad es el único derecho que tiene la calidad de innato. El filósofo alemán entiende a la filosofía trascendental como un camino teórico que remueve los obstáculos generados por el empirismo y el racionalismo. Su pensamiento político gira alrededor de categorías cuya función es fundamentar una teoría normativa de las relaciones sociales en el contexto nacional, internacional y transnacional<sup>33</sup>.

Kant eleva la razón a la categoría de tarea civilizadora, donde el hombre, mediante aquélla, tiene que cultivarse y civilizarse con el arte, las ciencias, la moral y la ‘juridificación’, siendo la libertad el vínculo entre la razón teórica y la práctica, la cual, al arbitrio del individuo que actúa libre y conscientemente, se convierte en el objeto de la juridificación y la moralización. Para Kant, cada Estado debe reformarse de vez en cuando mediante la evolución en lugar de la revolución. En concordancia con Rousseau, Kant sugiere que la instauración contractual de la voluntad unificada de un pueblo catalogado como Estado, consiste en obligar al legislador a producir sus leyes de modo tal que pudieren haber nacido de la voluntad general.

### **1.2.2. La Soberanía**

La soberanía –vocablo formado por las voces latinas *super* y *omnia*, ‘sobre’ y ‘todo’, que, unidas, tienen el significado de ‘poder’ que está sobre los demás poderes y, por tanto, no admite poder superior— fue definida por Bodin como un poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos no sometido a las leyes; un “poder

---

<sup>32</sup> Sabine, George H., *op. cit.*, nota 12, p. 449.

<sup>33</sup> Müller Uhlenbrok, Klaus, *op. cit.*, nota 23, p. 23.

que no reconoce a ninguno por encima de él”<sup>34</sup>. Así, la soberanía constituye la más alta potestad en un Estado: la *summa potestas*.

Las discusiones doctrinales sobre el concepto surgen a raíz de la concentración de las facultades ejecutivas, legislativas y militares en los monarcas absolutos y la pugna entre la iglesia católica y los reyes. Con la Paz de Westfalia muere el sistema feudal y se da pie a la juridificación internacional –sustentada en el sistema de estados independientes— y con ella, la búsqueda de un equilibrio en la seguridad entre éstos, es decir, para que la soberanía de un Estado no representara un peligro para los demás<sup>35</sup>. Nacen entonces conceptos como la ‘razón de Estado’, con base en los cuales se justifica cualquier medio para promover el bienestar del propio Estado. Estos conceptos y el movimiento renacentista –que colocan al hombre en el centro de la discusión y lo liberan del yugo de la iglesia— apoyan la tendencia absolutista de las monarquías nacionales en la búsqueda de su identidad y de su soberanía.

Cuestionada la legitimidad del poder divino de los reyes, y para hacer frente al enorme poder fáctico del poder económico y del poder de la iglesia, se hizo necesaria una explicación filosófica que sustentara el derecho a ejercer el poder. Así, Bodin, en su obra “Los seis libros de la república”<sup>36</sup>, formula un sistema filosófico-político alejado del partidismo religioso, en el cual, cada uno de los postulados de la soberanía son una réplica exacta de los atributos que hasta entonces correspondían a Dios, liberando “la voluntad soberana y cerrada del Estado de los lazos medievales sólo para someterla a una soberanía superior”<sup>37</sup>, lo que consideró necesario para proponer un fundamento jurídico universal y absoluto. Con Bodin toma cuerpo una nueva formulación y concepción de la autoridad del príncipe, quien no debía estar sometido a las leyes positivas de sus predecesores o a las que él mismo promulgara, en tanto que poder absoluto no

---

<sup>34</sup> Carré de Malberg, Raymond, *Teoría General del Estado*, trad. José Lión Depetre, 2ª ed., México, UNAM, FCE, 2001, p. 82.

<sup>35</sup> Müller Uhlenbrok, Klaus, *op. cit.* nota 23, p. 3.

<sup>36</sup> Publicada en 1576.

<sup>37</sup> *Cit. pos.* Moreno García, Sinfioriano, *La concepción y el concepto de soberanía*, paráfrasis. <http://www.soberania.es/Subpaginas/Concepto/La%20soberania%20en%20Jean%20Bodin%20-%20pdf.pdf>, [consultado:17/01/2012].

quería decir, de manera alguna, poder ilimitado; antes bien, significaba que el soberano, como tenedor del poder de hacer leyes valederas para todo el país, no estaba sometido a ellas, porque no era posible mandarse a sí mismo.

Se trata de un poder perpetuo, un poder no delegado, o delegado sin límites, que es inalienable e imprescriptible; un poder que no está sometido a las leyes porque el soberano es la fuente misma del Derecho, a cuyo amparo, la ley puede modificar la costumbre, pero no a la inversa. En este contexto, la función del parlamento frente al rey, como depositario del poder soberano, le estaba supeditada, si bien el soberano debía respetar los pactos y la propiedad privada, y someterse a las *leges imperii* –leyes constitucionales—, pues su desobediencia traía como resultado la desaparición de la soberanía misma.

Finalmente, cuando en occidente comienza a hablarse de soberanía, lo es para referir tales atributos como correspondientes a los poderes humanos sometidos a una potestad superior, en esta nueva concepción del poder. Para Bodin, el único Estado realmente bien ordenado es aquél en el que la soberanía es indivisa y reside en una sola persona; su fundamento último lo toma de la concepción aristotélica de las familias: el poder del padre sobre la mujer, los hijos y los esclavos o siervos, y la unión de las familias como base de la ciudad o unidad política. De ahí que sus propuestas resulten ser una mezcla de premisas viejas y nuevas para dar fundamento a una nueva realidad: la diversidad religiosa.

Así, en el contexto de la consolidación del Estado nacional como entidad política independiente del emperador y del Papa, aunada a una nueva definición de soberanía, son las monarquías las que representan al Estado y es en el monarca en quien recae la soberanía. Más adelante, con los elementos propuestos por Hobbes, se justificaría al Estado absoluto, si bien creado ahora por el pueblo, además de afirmarse que el Legislativo es la fuente característica fundamental de la soberanía<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Guerrero González, Joel, “El concepto de soberanía en nuestra historia Constitucional”, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, t. I, UNAM, 1986, p. 505.

Con John Locke y el surgimiento del pensamiento liberal, la lucha es ahora en contra del poder absoluto, pues se considera que los individuos deben estar en condiciones de defender sus derechos. Con Rousseau se fortalece la idea de los derechos individuales y de que son los individuos quienes crean al Estado, pero conservando el poder político para sí, de manera que los caracteres de la soberanía son idénticos a los de la voluntad general, es decir, la inalienabilidad, la indivisibilidad y la infalibilidad.

Se ha afirmado que “la soberanía ha sido un verdadero propulsor del constitucionalismo”<sup>39</sup>, puesto que desde Bodin hasta el siglo XVIII, fue evolucionando en el terreno jurídico, apoyada por la democracia, y con la influencia de la Ilustración y la revolución francesa, impulsó la transformación de las monarquías absolutas en constitucionales.

La Constitución norteamericana de 1787 –inspirada en muchos de los planteamientos de la revolución inglesa de 1688— sostiene la idea de que el pueblo tiene el poder y sólo el pueblo puede modificar o alterar su forma de gobierno. Las trece colonias norteamericanas –ya emancipadas—, se ven obligadas a “armonizar la teoría de la soberanía única e indivisible, con la soberanía de los estados federados”<sup>40</sup>, con lo que comienza a tomar forma el Estado federal. Al reconocerse esta forma de Estado, así como los derechos de las personas y la protección de las entidades federadas, la soberanía no reside ya en un individuo u órgano estadual, sino en el conjunto de todos los individuos como comunidad organizada, o sea, en el Estado.

La teoría de Rousseau es recogida en la Constitución gaditana de marzo de 1812, con el establecimiento del principio de soberanía popular, es decir, que el poder supremo del Estado radica en el pueblo. El artículo 3º de este texto constitucional estableció que “La soberanía reside esencialmente en la nación, y por lo tanto pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 503.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 507.

fundamentales”<sup>41</sup>, y además de que el gobierno no es un fin en sí mismo, sino el medio que tiene el Estado para procurar el bien de los individuos que la componen, de acuerdo con el mandato del artículo 13: “El objeto del gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”<sup>42</sup>. Es clara la influencia del pensamiento político francés en el texto de la Constitución de Cádiz, donde la soberanía es un atributo del pueblo, tal y como se establece en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, documento que integra el prefacio de la primera Constitución Francesa de 1791.

En el siglo XIX –con la paulatina consolidación del pensamiento liberal en occidente— se promueve la independencia de las colonias europeas en América y la revolución industrial, lo que trae importantes cambios económicos y sociales en el mundo. Tras las guerras napoleónicas se establece un equilibrio entre las naciones europeas, conocido como el Sistema Metternich –nombre del ministro de relaciones exteriores de Austria en 1809—, que vino a garantizar el orden absolutista durante sus aproximadamente cuarenta años de existencia; a finales del mismo siglo, con la caída de ese sistema se da la unificación alemana e inicia la carrera armamentista hacia las guerras mundiales.

El Estado totalitario –caracterizado por su intervención en todas las esferas de la actividad humana y la tendencia al culto personal de los líderes estatales— surge en el siglo XX, de la mano de nuevas organizaciones para el ejercicio del poder, como los partidos políticos. La legitimidad es producto de la democracia, del voto popular que le otorga el poder a un líder, consolidándose la soberanía en sus dos aspectos: interno –al ser la máxima autoridad dentro del territorio— y externo –al reconocerse los estados como entidades en posición similar, nunca como una superior a otra—. Ambos aspectos de la soberanía son correlativos, puesto que quien tiene un superior no puede ser a la vez supremo y soberano<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, 3ª edición, Secretaría de Gobernación, México, 2008, p. 32.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>43</sup> Carré de Malberg, Raymond, *op.cit.*, nota 34, pp. 82 y 85.

El jurista y politólogo alemán Carl Schmitt, en su propuesta de 'decisionismo', continúa la tradición iniciada por Hobbes, Rousseau y Bodin, de dar a la soberanía la importancia de piedra angular del orden sociopolítico moderno y, por tanto, del orden jurídico. La diferencia es que, para Schmitt, lo central no es que el titular del poder soberano sea necesariamente un órgano colegiado, una institución o el pueblo, sino la 'decisión' de que así sea, que es la que constituye al orden político y jurídico. El 'decisionismo' se propone como una teoría tendente a establecer la naturaleza de la decisión soberana; aparece sobre terrenos culturales e institucionales abonados históricamente por la propensión al protagonismo del caudillo o del líder carismático y la idea de un orden político, sobre la base de un sistema permanente de reglas del juego acordadas socialmente, aunque también se presenta como fórmula eficiente para las teorías modernas acerca de los fundamentos y orígenes de la soberanía, muy distante de Maquiavelo, para quien el príncipe es un personaje que logra concentrar recursos y destacarse sobre otros para imponer su autoridad y establecer su ámbito de dominio territorial, administrativo y simbólico, que es lo que le da el carácter de soberano.

El pensamiento político realista de Schmitt, expresado en su *Teología Política*<sup>44</sup>, hace sostener a la soberanía del Estado en su carácter de representante de una homogeneidad social y pone énfasis en el concepto de secularización, que consiste en la progresiva independencia del poder político respecto del poder eclesiástico, además de distinguir entre tres tipos de pensamiento jurídico: el normativista —que es el conjunto de reglas impersonales que sólo sirven para el funcionamiento de una burocracia estatal—, el decisionista —que se sustenta en una decisión personal, con el riesgo de no reconocer la esencia de los movimientos políticos—, y el institucionalista —que se desenvuelve en organismos e instituciones supranacionales, es decir, en un crecimiento feudal-corporativista sin soberanía—. Para los clásicos, la soberanía es un conjunto de potestades legales; para Schmitt, la soberanía es un conjunto de potestades de

---

<sup>44</sup> Propuesta desarrollada en su obra *Teología Política*, cfr. Orestes Aguilar, Héctor, *Carl Schmitt, Teólogo de la política*, FCE, México, 2001.

*facto*. El problema fundamental de este concepto está representado por la relación entre el poder supremo en sentido fáctico y jurídico. Para Schmitt, si el Estado es relegado a ser portavoz del Derecho, no puede ser soberano, pues considera que todos los conceptos significativos de la moderna teoría del Estado son conceptos teológicos secularizados y, como ejemplo señala que el estado de excepción tiene un significado análogo al del milagro en la teología. Además, el Estado interviene en todos los terrenos como legislador, ejecutivo, policía, instancia de indultos, asistencia social, etcétera, siempre como la misma persona invisible. Así, el origen teológico de la 'omnipotencia' del legislador no es sólo de carácter lingüístico, sino que el poder soberano único del Estado lo convierte en un *cuasi* individuo, dueño de un monopolio del poder producido por 'creación mística'; es decir, que se trata de un encubrimiento jurídico del principio de la misericordia de Dios, en donde la ficción religiosa se cambia por la jurídica.

### 1.2.3. La Constitución

'Constitución' es un vocablo latino compuesto por las voces *cum* y *statuere*, que significan 'con' y 'establecer', y se refiere, en su sentido más amplio y general, a la estructura de un organismo político, es decir de un Estado<sup>45</sup>. La Constitución, para Aristóteles, es la *politeia* de una *polis*, es decir, el acuerdo esencial de los habitantes de una *polis* para constituirse en ciudad; se trata del "ordenamiento de la ciudad con respecto a sus diversas magistraturas, y señaladamente a la suprema entre todas. Dondequiera, en efecto, el gobierno es el titular de la soberanía y la Constitución es, en suma, el gobierno"<sup>46</sup>. La Constitución es, por tanto, lo que define al Estado y la organización de los poderes de decisión colectiva de una comunidad política.

En el siglo XVIII se popularizan las constituciones como resultado de la evolución histórica de los pueblos; en ellas se fijan por escrito las normas para la organización política, sus órganos y los procedimientos a través de los cuales se

---

<sup>45</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Prefacio de Michelangelo Bovero, *Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución*, México, FCE, UNAM, 2006, p. 16.

<sup>46</sup> Aristóteles, *op. cit.*, nota 18, p. 203.

debía ejercer el poder, así como la forma en que estos órganos se relacionaban con los individuos y sus derechos<sup>47</sup>. Como resultado de la popularización de los documentos escritos, el término se universaliza y se vuelve indispensable definirlo con precisión, por lo que se transita del término al concepto de ‘Constitución’.

La Constitución democrática no es una simple norma jurídica, sino un documento político, tal como Ferdinand Lassalle lo asume al afirmar que la Constitución de un país no es una mera síntesis de normas escritas, sino la suma de los factores reales de poder que en él tienen lugar: “Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado”<sup>48</sup>.

Desde la óptica de Hans Kelsen<sup>49</sup>, el término ‘Constitución’ puede tener dos sentidos: uno lógico-jurídico, de acuerdo con el cual la Constitución es el conjunto de presupuestos básicos de los que abreva el legislador para elaborar la ley fundamental sobre la que se sustentará todo el sistema jurídico, es decir, la Constitución escrita, que es, justamente, Derecho positivo vigente. Esto último constituye el segundo sentido, el jurídico-positivo, de suerte que la Constitución y sus principales disposiciones se vuelven inalterables para los poderes públicos ordinarios, motivo por el que, de acuerdo con Cecilia Mora-Donatto, “los mandatos constitucionales han de entenderse también como límites a los poderes del Estado”<sup>50</sup>.

Lo que distingue a las constituciones del siglo XX de las del XIX es el blindaje de la propia Constitución y su rigidez frente a la ley, en tanto reformable mediante un mecanismo distinto al procedimiento legislativo ordinario, con lo que

---

<sup>47</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *El Valor de la Constitución Normativa*, México, UNAM, 2002, p. 5, paráfrasis.

<sup>48</sup> Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veinte, 1946, p. 53.

<sup>49</sup> Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, 2ª Edición, México, Editorial Gernika, 2000, p. 36.

<sup>50</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 47, p. 9.



se va afirmando progresivamente el control de la constitucionalidad sobre los actos del legislador.

Desde el punto de vista racional-normativo, la Constitución es un “complejo normativo establecido una sola vez y en el que de una manera total, exhaustiva y sistemática, se establecen las funciones fundamentales del Estado y se regulan los órganos, el ámbito de sus competencias y las relaciones entre ellos”<sup>51</sup>. Desde este enfoque, la Constitución es un sistema de normas que permite a la sociedad autodirigirse políticamente de manera permanente<sup>52</sup>.

En estos términos, una Constitución define la organización de un Estado y el poder público, así como los límites de su ejercicio, límites que descansan en un sistema de garantías que la misma prescribe a favor del gobernado. Entendida así, el término ‘Constitución’ se refiere fundamentalmente al documento normativo que instituye la estructura de una colectividad política o Estado, cuyo contenido debe observar, al menos, dos requisitos esenciales: la garantía de los derechos de los individuos y la separación de poderes.

Manuel Aragón, magistrado del Tribunal Constitucional español, ha afirmado que la Constitucional es la ‘forma jurídica de la democracia’<sup>53</sup>.

De acuerdo con Luciano Silva, la “Constitución es la Norma Suprema, generalmente escrita que contiene los principios, reglas, disposiciones y decisiones político fundamentales, que rigen la organización, funcionamiento y atribuciones de los poderes públicos, organismos constitucionales autónomos, así como las relaciones de estos con los habitantes de un Estado preservando sus derechos fundamentales llamados garantías individuales”<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> García Pelayo, Manuel, *cit. pos*, Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 47, p.18.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 21, paráfrasis.

<sup>53</sup> Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002, p. 12, paráfrasis.

<sup>54</sup> Silva Ramírez, Luciano, “El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales”, *La revolución mexicana a 100 años de su inicio, pensamiento social y jurídico*, México, UNAM, 2010, pp. 502-503.

La teoría política que expresa el espíritu del constitucionalismo es el contractualismo, con base en lo cual es posible definir a la Constitución, desde el constitucionalismo, como:

“El establecimiento de un acuerdo general, por un lado, sobre los valores *primarios* que constituyen el fundamento de la convivencia política y cuya garantía es, para los individuos, la condición de aceptabilidad de la obligación de obedecer al poder político y, por el otro, sobre las estructuras del poder político mismo, o sea, sobre las instituciones y los procedimientos para lograr la formación de decisiones colectivas, esto es, políticas, *siempre que* estas decisiones sean compatibles con la garantía de los derechos, es decir, que no entren en contradicción con ellos sino que los promuevan”<sup>55</sup>.

### **1.3. Formas de Estado**

Cada Estado se organiza y se distingue de los demás de acuerdo con la manera en que se integran sus elementos constitutivos, de las características de su población, de su territorio y la elección de su sistema político y jurídico. Así, la forma de Estado se traduce en el tipo de organización política, es decir, la manera en que se relacionan los tres elementos mencionados, mientras que la forma de gobierno se expresa en el conjunto de los poderes públicos, de los órganos que ejercen la soberanía. Por lo tanto, el Estado es el todo y el gobierno es la orientación que se da a sus elementos<sup>56</sup>.

Es importante subrayar que ‘Estado’, ‘gobierno’ y ‘sistema político’, siendo conceptos diferentes, en ocasiones, son utilizados indistintamente, por lo que considero necesario establecer precisiones a este respecto para unificar los conceptos que utilizaré a lo largo de esta tesis.

Al hablar de ‘Estado’, me estaré refiriendo al conjunto de la organización política, a las relaciones que guardan sus elementos entre sí, es decir, lo que da lugar a la ‘forma de Estado’: unitario o federal, independientemente de las reflexiones de Bobbio sobre la evolución del Estado, con la que explica e ilustra la

---

<sup>55</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 23.

<sup>56</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 9ª ed., México, Porrúa, 1976, pp. 455-456.

manera en la que los distintos factores de poder se van relacionando y legitimando hasta llegar al actual Estado liberal, representativo y constitucional.

El 'gobierno', por su parte —como uno de los elementos del Estado—, en tanto hace referencia a la manera en que se organizan los poderes públicos y los órganos que los conforman —lo que da lugar a los distintos tipos de regímenes políticos—, servirá, para los propósitos de esta obra, para referirme a una parte más específica de la organización política, es decir, estrictamente a la configuración de los órganos en los que se delega el ejercicio de la soberanía, lo cual se realiza mediante diversos procesos democráticos. Así, al hablar de formas de gobierno, me estaré refiriendo al aspecto orgánico del poder, es decir, a la forma en que el Estado se organiza internamente, haciendo posible su realización como tal, de suerte que, en su forma de gobierno puede organizarse como república o monarquía.

Distinto de las 'formas' de gobierno son los 'sistemas' de gobierno, de manera tal que en la presente obra me referiré a éstos cuando se trate de las relaciones que se dan, en un Estado determinado, entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Así, presidencialismo, parlamentarismo y sus variantes, independientemente de los sistemas electorales y los procedimientos democráticos para la elección de representantes y tenedores de la soberanía, serán los sistemas a los que haré mención.

Para Montesquieu, la forma de Estado era la expresión teórica de los presupuestos de actuación que todo Estado seleccionaba para sí, es decir, los lineamientos regentes que, como punto de partida, determinaban la planificación, organización y realización de la vida pública. Estos presupuestos, a su vez, estaban condicionados por los propios fines que se planteara el Estado como fuente de actuación política, pues “aunque todos los Estados en general tengan el

mismo fin, que es el de conservarse, cada uno tiende a desear un objetivo particular”<sup>57</sup>.

A la luz de esta concepción, y dado que las intenciones o fines políticos varían en el tiempo y son adoptadas de diferentes maneras por los distintos países, de acuerdo con su propio devenir histórico, sus presupuestos también cambian, por lo que, derivados de ellos, resulta que no existe sólo una forma de Estado, puesto que un mismo Estado puede ampliar sus intenciones, modificar las asumidas o renunciar a otras, y de la misma manera sus presupuestos básicos. Así pues, en tanto que las formas de Estado refieren a las diversas configuraciones que éste adopta respecto de los elementos que lo integran, es posible establecer dos criterios principales para clasificarlas: el histórico y el relativo a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad.

Con base en el criterio histórico, Bobbio propone cuatro clasificaciones de Estado: feudal, estamental, absoluto y liberal.

El Estado feudal “se distingue como un tipo de organización política en la cual todas las funciones directivas de una sociedad, como las económicas, las jurídico-administrativas y las militares, son ejercidas por los mismos individuos y además está compuesto por agregados sociales, que poseen cada uno, todos los organismos necesarios para bastarse a sí mismos”<sup>58</sup>.

El Estado estamental es la “organización política donde se han venido formando órganos colegiados o estados que reúnen a los individuos que tienen la misma posición social, precisamente los estamentos y, en cuanto a tales, titulares de derechos y privilegios que hacen valer frente a quienes tienen en sus manos el poder soberano mediante asambleas deliberantes como los parlamentos”<sup>59</sup>. Entre los Estados estamentales –característicos de la transición de la época medieval a

---

<sup>57</sup> De Secondat, Charles Louis, Señor de la Brede y Barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, México, Grupo Editorial Éxodo, 2007, p. 197.

<sup>58</sup> Mosca, Gaetano, “El Estado Feudal y el Estado Burocrático”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 43, julio a septiembre de 1980, pp. 11-116. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/43/pr/pr6.pdf>, [consultado: 24/01/2012].

<sup>59</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 1, pp. 158-159.

la época moderna— se distinguen los que tienen dos asambleas, como la Gran Bretaña, con la Cámara de los Lores (nobles y clero) y la Cámara de los Comunes (burguesía); o bien los que tienen tres órganos diferentes, como Francia.

El Estado absoluto se distingue del Estado feudal por una gradual institucionalización de los contrapoderes y también por la transformación de las relaciones personales en relaciones entre instituciones; su formación se da con la concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio.

La forma de Estado liberal —sustentada en la teoría de Locke— está construida sobre la base del contractualismo, en la cual invierte los términos de la relación política dando prioridad a los individuos, situación que modifica el sentido de la fuente de legitimidad del poder político, en tanto que “los gobernantes se encuentran limitados desde su origen por los derechos naturales de los individuos que, libremente y por consenso, dieron origen a la sociedad civil”<sup>60</sup>. De acuerdo con esta teoría, los individuos conservan todos sus derechos, excepto el de hacerse justicia por su propia mano, en el entendido de que los hombres se agrupan para salvaguardar la vida, sus libertades y sus posesiones, por lo que la obediencia está condicionada al respeto de los derechos individuales. De acuerdo con el pensamiento lockiano, tres son los principios fundamentales que determinan a esta forma de Estado, los cuales consisten en que el poder político: 1) debe ser ejercido *per leges*, es decir, con base en normas generales y abstractas; 2) debe mantenerse *sub lege*, o sea, dentro de los límites formales de la ley; y 3) debe actuar *sub iuribus*, ergo, respetando los derechos fundamentales de los individuos. Estos principios, aunados a la separación de los ámbitos político, religioso y económico, constituyen la base para la formación y existencia del Estado liberal. Según Locke, los cimientos del Estado liberal descansan sobre la separación de estos tres tipos de poder, pues de ella depende la existencia de las libertades fundamentales que dan lugar a un Estado laico y limitado. Dichas limitaciones pueden ser de su poder o de sus funciones, y cuando lo que se limita es el poder, se dice que se está frente a un gobierno de las leyes o ‘Estado de

---

<sup>60</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 77.

derecho'; cuando lo que se limita son las funciones, puede denominarse el 'Estado mínimo'<sup>61</sup>.

Puede decirse que el Estado liberal propicia el desarrollo del Estado representativo, el cual surge, en principio, como monarquía constitucional en Gran Bretaña, después de la gran rebelión; en Francia, después de la Revolución; y en América, después de la revuelta de las trece colonias contra la Gran Bretaña; con lo cual se inicia la cuarta fase de la transformación del Estado. Esta modalidad de Estado es el resultado del compromiso del príncipe legitimado por la tradición con los representantes del pueblo –aunque referido, en inicio, únicamente a la burguesía—, por medio del consenso.

La diferencia entre el Estado estamental y el representativo es la sustitución de la representación corporativa por la representación individual, que se sustenta en el reconocimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, como derechos originarios, no adquiridos, y efectivos frente al Estado, aun en casos extremos de desobediencia civil y resistencia. El reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, promovido por los iusnaturalistas, representa la verdadera 'revolución copernicana' en la historia de la evolución de las relaciones entre gobernantes y gobernados, de acuerdo con Bobbio. De esta forma, el desarrollo del Estado representativo se encuentra íntimamente relacionado con el reconocimiento del sufragio, lo cual trajo consigo el que los partidos o agrupaciones de representantes –constituidos fuera del parlamento—, sean el objeto del sufragio de los electores, no así las personas, lo que en los hechos ha transformado al Estado representativo en Estado de partidos.

Finalmente, no puede hablarse del Estado de Derecho, en la doctrina liberal del Estado, sin referirse a la constitucionalización de los derechos naturales, es decir, a su positivización, en tanto que los mecanismos para la defensa y protección de estos derechos necesariamente se convierten en parte de ese Estado de derecho. Entre los mecanismos más importantes encontramos el

---

<sup>61</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, 1989, p. 17, paráfrasis.

control del Ejecutivo por el Legislativo; el control del Legislativo por una autoridad judicial constitucional; la autonomía de los gobiernos locales frente al gobierno central o nacional; y un Poder Judicial independiente del poder político.

El Estado constitucional se sustenta en que sus fines, organización y actividades se encuentran plasmados en un documento constitutivo: su Constitución. El constitucionalismo moderno, de acuerdo con Pedro Salazar, es la compleja reelaboración de un ideal antiguo: “el del gobierno de las leyes”<sup>62</sup>. Esta corriente afianza sus raíces en la época pre-moderna y su modelo arquetípico es el ideal clásico de ‘gobierno de las leyes’, contrapuesto al ‘gobierno de los hombres’, el cual comienza a arraigarse producto de las luchas contra el absolutismo. Puede afirmarse que las características mínimas del Estado constitucional de derecho son la no arbitrariedad y el no absolutismo, entendidos como el poder arbitrario y concentrado de un solo individuo.

El Estado, de acuerdo con Alessandro Groppali<sup>63</sup>, puede ser también simple o compuesto. En el Estado simple o unitario, la soberanía se ejerce sobre un mismo pueblo en un mismo territorio por un solo Poder Legislativo, un solo Judicial y un solo Ejecutivo; el Estado compuesto, complejo, federal o confederado, se forma por la unión de dos o más estados, como entidades políticas menores, en el que cada uno de ellos tiene sus propios poderes que rigen en su propio territorio, quedando a los poderes federales el ejercicio de sus atribuciones en la totalidad del territorio conformado por todas las entidades políticas menores que lo integran. La diferencia entre los estados federales y los confederados radica en que en los primeros, la representación internacional está a cargo de los poderes de toda la unión y en los confederados cada uno conserva su propia representación internacional, de forma tal que los federales se rigen por el Derecho interno y los confederados por el Derecho Internacional.

El federalismo nació y se desarrolló a raíz de la independencia de las trece colonias británicas en América, y encontró su principal sustento en la relación que

---

<sup>62</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 73.

<sup>63</sup> *Cit. pos.*, Porrúa Pérez, *op. cit.*, nota 56, p. 462.

cada una de ellas, de manera independiente, tenía con el imperio. Para lograr su independencia de la corona británica, las colonias tuvieron que establecer relaciones de interdependencia entre ellas para fortalecerse como una unión. Su fin último no era éste, sino sólo un medio, una situación transitoria para liberarse del dominio colonial. La Ley del Timbre o *Stamp of act* de 1765 –que gravaba diversos documentos impresos, incluidos los necesarios para realizar trámites burocráticos—, provocó la oposición de los colonos, que se expresó en su reclamo de representación en el parlamento inglés, el cual había aprobado esa ley sin escuchar la opinión de quienes serían sus destinatarios en América. Los colonos, consideraban que la imposición de gravámenes sin la representación de quienes debían pagarlos, daba lugar a la tiranía. Por ello convocaron a un congreso intercolonial que censuró la ley y, como factor de unión, apelaron a la igualdad derivada de su ubicación en América: ya no eran ingleses de Nueva York o de Nueva Inglaterra; eran americanos todos<sup>64</sup>. Este incidente conduciría, finalmente, a su independencia del imperio británico y constituirse en una confederación de las otrora colonias.

Una de las características que distinguieron a la Constitución norteamericana de 1787 fue su rigidez frente al carácter flexible de la británica. Sus autores consideraron que ese texto fundamental tendría que ser superior a todos los demás poderes, por lo que, una vez aprobada por el Congreso de Filadelfia, fue ratificada en convenciones en cada estado, en nombre de: ‘Nosotros, el Pueblo’, (*We the People*). A partir de entonces, para modificar la Constitución se requeriría de la intervención del Congreso general y la de las legislaturas de los estados. Independientemente del proceso histórico que lo originó, el modelo es considerado ahora como técnica constitucional del Estado federal. Actualmente, en la formación de la voluntad federal, la participación de los estados federados puede ser directa –a través de su participación como parte del poder reformador de la Constitución—, o indirecta –por medio de una cámara de representación territorial o senado—.

---

<sup>64</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 101-111.



Así surgió la primera Constitución federal en la historia, en la cual se establecieron las bases de la división de poderes, la representación del pueblo en la Cámara de Representantes y de los estados en el Senado, origen del bicameralismo federal, así como el principio de la supremacía constitucional para mantener a la unión.

En el extremo opuesto, el Estado unitario posee unidad política y constitucional, que se expresa en su carácter homogéneo e indivisible. La República Dominicana es un ejemplo típico de Estado unitario en el cual sus regiones carecen de autonomía y existe un solo poder centralizado, el cual es delegado, para su ejercicio, en autoridades locales que dependen de ese centro de poder. Una variante de Estado unitario es aquél en el que la autonomía es reconocida a algunas de sus regiones o comarcas y, como en el caso español, lo es en diferentes grados. En este último caso, la Constitución del Estado unitario reconoce a los poderes legislativos de las regiones y, por ende, la dualidad de órdenes jurídicos, siendo la propia Constitución la que determina las materias sobre las cuales compete a aquéllos legislar, de manera que cualquier ley que no respete esta determinación de competencias resultará inconstitucional.

A pesar de la autonomía que se reconoce a las regiones, el Estado unitario permanece como único e indivisible. España e Italia son ejemplos representativos de Estado unitario con autonomía de sus regiones, la cual es distinta de los atributos que tiene un Estado federado, pues la participación de aquéllas en el ejercicio del poder central o nacional es limitada.

Una de las características del Estado federal es la distribución de facultades —exclusivas, concurrentes y coincidentes— y de jurisdicciones que la Constitución establece entre el gobierno federal o central y los estados miembros, los cuales ceden ciertas facultades interiores y su soberanía exterior a favor del primero, otorgándole con ello la representación internacional y la defensa de la soberanía, de suerte que, en el plano internacional, los segundos no tienen existencia propia. Se trata de una característica del Estado federal, donde la concurrencia de dos potestades en un mismo territorio, excluyen la potestad soberana de las entidades

federadas que lo integran frente a otros estados soberanos, sean éstos federales o unitarios. Un Estado unitario, por el contrario, tiene una sola Constitución, quedando a las regiones –si es el caso— la producción de leyes de Estado, atento al ámbito competencial que aquélla les determina.

En un Estado federal, los gobernados están sujetos a dos regímenes jurídicos diferentes, con arreglos basados en la distribución de facultades entre los estados miembros y el Estado federal, donde las que se reservan para este último se relacionan con las materias que afectan e interesan al conjunto de los primeros, los cuales conservan una parte de las decisiones políticas y normativas, las cuales tienen un ámbito de aplicación limitado al territorio de cada uno de ellos. El Estado federal, de acuerdo con Malberg<sup>65</sup>, es un estado yuxtapuesto o superpuesto a las agrupaciones estatales particulares.

### **1.3.1. La división de poderes**

El pensamiento político liberal enfatiza la necesidad de imponer límites a toda actividad gubernamental, sobre la base de que el Estado es la mayor amenaza frente a la libertad individual, por el abuso que éste puede hacer de su autoridad. Así, la división de poderes se propone como un remedio para evitar el abuso del poder y proteger los derechos fundamentales del individuo, lo cual puede hacerse de dos maneras: a) distinguiendo las funciones en las que se articula el poder político, y b) creando órganos separados, entre los que se distribuyen las competencias, para permitir su control recíproco.

John Locke establece una teoría basada en limitar al poder, en separarlo para que se controle y se evite el abuso. En el Capítulo XII del “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, Locke establece que no debe confiarse a las mismas personas la tarea de hacer las leyes y de ejecutarlas, debido a la debilidad humana y a su tendencia a aferrarse al poder. Considera que el Poder Legislativo no debe ser permanente, a diferencia del Ejecutivo, el cual tiene que velar por el cumplimiento de las leyes en todo momento. Según Locke, el Legislativo tiene la autoridad

---

<sup>65</sup> Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 34, p. 111.

suprema para materializar el consenso de la sociedad y es por este mismo motivo que nadie puede excusarse de obedecer sus mandatos; sin embargo, su poder no puede ser superior al que tenían las personas en estado de naturaleza, por lo que las leyes deben beneficiar a los individuos y asegurar la paz y la tranquilidad.

Como se dijo, otorgar a las mismas personas la facultad de hacer y de ejecutar las leyes, según Locke, daría lugar a su desobediencia y al abuso, por lo que el Legislativo y el Ejecutivo tendrían que estar separados. Por otra parte, considerando que los miembros de la comunidad política son una unidad que se encuentra en estado de naturaleza frente a otras comunidades políticas similares, propone la existencia de un tercer poder, al que denomina 'federativo', el cual tiene la obligación de velar por la seguridad de sus miembros en relación con los integrantes de las otras comunidades, en tanto que el "daño hecho a un miembro de ese cuerpo compromete a todo él en la tarea de exigir una reparación"<sup>66</sup>. Las facultades de este poder serían el derecho de la guerra y de la paz, así como alianzas y negociaciones con personas ajenas a la comunidad política. Dado que la buena o mala dirección de este poder traería consecuencias para la comunidad política en su conjunto, tendría que confiarse a personas prudentes y sabias para que "lo ejerciten en interés de la comunidad pública con la máxima habilidad posible"<sup>67</sup>.

Montesquieu, por su parte, en el Libro XI de "El Espíritu de las Leyes", para explicar la necesidad de dividir al poder, toma como línea de argumentación la protección de la libertad, a la que denomina 'libertad política', la cual consiste en que nadie sea obligado a hacer lo que la ley no manda expresamente ni a dejar de hacer lo que expresamente no prohíbe. Se trata, fundamentalmente, de 'seguridad política', en tanto que la 'libertad política' consiste en la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad y para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. De esta forma, afirma que la libertad puede no ser necesariamente el

---

<sup>66</sup> Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil (1690)*, trad. Armando Lázaro Ros, Madrid, Biblioteca Aguilar de Iniciación Política, 1981, p. 111.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 112.

resultado de una moralidad cívica superior, sino de una adecuada organización del Estado, es decir, de la organización del poder, el cual, en su opinión, era de tres clases: “el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”<sup>68</sup>, refiriéndose, el primero, a la creación o derogación de las leyes; el segundo, al establecimiento de la seguridad pública y la seguridad de la nación, así como la guerra o la paz; y el tercero, a la resolución de controversias de causas tanto criminales como civiles.

Para Montesquieu, el Poder Legislativo debería tener la posibilidad de inhibir, en caso necesario, al Ejecutivo; pero este último también debería poseer una facultad equivalente respecto del Legislativo. El derecho de censurar o impedir estaba repartido por igual. Esto conduce a admitir una visión mecánica de los poderes públicos, ya que ninguno de ellos podría tender a la omnipotencia merced a esa especie de encadenamiento mutuo entre aquéllos, en razón, justamente, de la recíproca facultad de veto entre el Legislativo y el Ejecutivo. Según Montesquieu, cuando el Poder Legislativo y el Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no puede existir la libertad, en tanto que la confianza sobre su desempeño se encuentra ausente, como ausente estará frente a un modelo donde el poder de juzgar no esté bien deslindado del Legislativo y del Ejecutivo. A diferencia de Locke, Montesquieu inscribió al Poder Judicial en la lista de los poderes públicos, el cual sería responsable de castigar los crímenes o decidir las contiendas de los particulares, pero advirtió al propio tiempo que el diálogo fundamental tenía lugar entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La inclusión de la rama judicial entre los poderes políticos —que no sorprende en el mundo actual— podría no comprenderse a cabalidad cuando fue propuesta, si se tiene en cuenta la situación política que privaba en la Francia del siglo XVIII, cuando el parlamento representaba, a la vez, el cuerpo de la magistratura, el cual, como intérprete de las leyes, tenía todo el poder que se

---

<sup>68</sup> Montesquieu, *op. cit.*, nota 57, p. 196.

habría dado a sí mismo como legislador, es decir, podía imponer su voluntad al Estado y, en su carácter de juez, anular también la de cada ciudadano.

Visto así, el Estado, de acuerdo con Montesquieu, se crea para garantizar la libertad de los ciudadanos en todos los aspectos: el económico, el político y el religioso; el gobierno, entonces, como elemento del Estado, no debe tener la potestad para someter forzosamente a la población, de suerte que, en la medida en que las leyes tengan un plan, éste consistirá en que se amolden a la naturaleza del gobierno establecido o que se quiera establecer, bien sea que ellas lo formen, como lo hacen las leyes políticas, bien sea que lo mantengan, como las leyes civiles, y deben ser las leyes tan ajustadas a las condiciones del pueblo para el cual se hacen, que sería una rarísima casualidad si las hechas para una nación sirvieran para otra.

El filósofo político francés habría elaborado su teoría sobre la separación de poderes a partir del estudio de la Constitución británica y la forma mixta de gobierno de la Gran Bretaña, que en 1689 había logrado establecer la supremacía del parlamento. Como se recordará, el *Bill of Rights* de ese año estableció una monarquía moderada, por la que, sin la aprobación previa del parlamento, el rey estaba impedido para crear, modificar o eliminar leyes o impuestos; recaudar dinero para sus gastos personales; ni reclutar y/o mantener ejércitos en tiempos de paz. Por su parte, las elecciones de los integrantes del parlamento serían libres y éste debería reunirse con determinada frecuencia, inclusive sin que mediase convocatoria del soberano.

Montesquieu atribuyó la libertad de que gozaba la Gran Bretaña a la separación de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y a la existencia de frenos y contrapesos entre los mismos. Es a partir de esta separación que la doctrina se establece como dogma del constitucionalismo liberal, aunque es importante subrayar que Montesquieu, como ya se dijo, no contemplaba una separación absoluta entre los tres poderes, puesto que el Legislativo debía reunirse cuando lo convocase el Ejecutivo; éste conservaba facultades para intervenir en la producción legislativa; el Legislativo debía ejercer poderes

judiciales extraordinarios, etcétera. La separación de poderes, tal como la describió su artífice —y como ha perdurado desde entonces—, se entrecruzaba, pues, con un principio contradictorio que consistía, justamente, en crear excepciones, por las que uno u otro poder —si bien titulares de cada una de las tres vertientes del ejercicio del poder público— podían ‘interferir’, de cierta manera, en el ámbito competencial de sus contrapartes. Según Montesquieu, el tipo de arreglo institucional que mejor podía proteger la libertad se daría en un sistema en el cual los poderes estuviesen separados y pudieran, en caso de invasión de un poder a otro, frenarse recíprocamente, planteamiento que garantizaba claramente la decisión invariable de que el poder contralara al poder. Montesquieu comprendía que la libertad requería, para estar protegida, que se la desligara del poderoso haz de los derechos del rey, que sus diversos componentes fueran confiados a diferentes titulares, y que estos titulares tuvieran la facultad de ‘frenarse’ o ‘impedirse’ mutuamente, sobre todo cuando uno de ellos intentare aventurarse por el camino del despotismo.

La fórmula del autor no puede menos que sorprender, especialmente en razón del contexto en el que fue expuesta, en tanto que establece una clara distinción entre gobernantes y mecanismos de control, bajo determinados límites y condiciones, que los primeros tienen para poder contener los excesos de los integrantes de órganos estatales distintos. La experiencia ha demostrado que Montesquieu tenía razón y que es preciso, tanto poner límites al poder como al derecho de censurarlo, puesto que podría llegarse a un uso abusivo de los mismos.

La teoría clásica de la separación de poderes, preconizada por Locke en el siglo XVII y por Montesquieu en el siglo XVIII, se elevó a rango de principio al plasmarse en constituciones como la norteamericana de 1787, la francesa de 1791, la gaditana de 1812, y prácticamente todas las mexicanas<sup>69</sup>. Como señalé anteriormente, su objeto es esencialmente el de evitar los excesos de un tenedor único del poder que pueda poner en riesgo las libertades públicas; sin embargo,

---

<sup>69</sup> Serna Elizondo, Enrique, “Mitos y Realidades de la Separación de Poderes en México”, *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, t. II, UNAM, 1987, p. 835.

esta división no es entre el poder de hacer la ley y el de ejecutarla, sino entre el poder gubernamental de decidir y de actuar y la libertad que tienen las asambleas parlamentarias de controlar y criticar<sup>70</sup>.

Más tarde, hacia 1787, James Madison<sup>71</sup> incorporaba un elemento adicional a la teoría, al afirmar que la sociedad debería ser capaz de crear una serie de obstáculos para insensibilizar y desviar las opiniones y deseos de una mayoría que amenazara los derechos privados y el bien público, y, en su opinión, tal meta se podría alcanzar de mejor manera mediante una forma de gobierno republicano, con base en la cual, el pueblo eligiera representantes para que tomaran decisiones obligatorias, a diferencia de una 'democracia pura' en la que el pueblo mismo tomaba las decisiones.

El gobierno republicano era preferible, de acuerdo con Madison —en contraste con el monárquico y su parlamento estamental—, por dos razones: en primer lugar, un gobierno representativo ofrecía “perfeccionamiento y ampliación de las opiniones públicas”<sup>72</sup>, haciéndolas analizar por un cuerpo de ciudadanos elegidos, cuyo conocimiento del bien público era superior al de la población en general. En segundo lugar, como el gobierno representativo permitía ejercer un control efectivo sobre un territorio más extenso y poblado que el que abarcaba un gobierno de junta local, ponía bajo su control una mayor variedad de personas e intereses que los que abarcaba la democracia pura.

Madison observa la necesidad de “dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés

---

<sup>70</sup> Pactet, Pierre, *cit. pos.*, Serna Elizondo Enrique, *op. cit.*, nota 69, p. 836.

<sup>71</sup> Estadista norteamericano, cuarto presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, escribió junto con Alexander Hamilton y John Jay una serie de ensayos que fueron publicados por el diario 'The Federalist Paper' entre 1787 y 1788, los cuales son utilizados aún en la actualidad como textos de consulta para la interpretación constitucional en ese país.

<sup>72</sup> Touchard, Jean, *Historia de las ideas políticas*, México, Editorial Rei, 1990, p. 63.

humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto”<sup>73</sup>. El hecho de que el gobierno dependa del pueblo es “sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares”<sup>74</sup>. Dicho de otro modo, las personas que desempeñaren los distintos cargos políticos deberían ser azuzadas deliberadamente unas contra otras en la lucha por el poder, de tal suerte que, mientras frustraban recíprocamente sus ambiciones, protegían indirectamente las libertades de las minorías y del público en general.

Una característica importante del esquema de Madison para hacer que ‘la ambición contrarrestara a la ambición’, era la doctrina de la separación de poderes propuesta por Montesquieu, por la que ningún poder podría usurpar una actividad que constituyera la responsabilidad principal de otro, bajo el principio de restricciones y equilibrios, el cual permitía que los tres poderes contrarrestasen recíprocamente sus influencias. El resultado final era una descentralización del poder político. Del mismo modo, Thomas Jefferson aseguraba que era necesario un gobierno que, además de estar fundado en principios libres, sus poderes estuvieran divididos y equilibrados de modo tal que ninguno pudiera sobrepasar el límite de sus facultades legales sin ser contenido eficazmente por los otros. Los Estados Unidos encontrarían en la versión de frenos y contrapesos, la solución a sus desconfianzas, alejándose del fracaso francés y dando lugar a un sistema que perduraría en el tiempo y colocaría a ese país en los primeros puestos en la categoría de democracia política del mundo.

De acuerdo con André Hauriou, se había interpretado a:

“Montesquieu por lo general como si aconsejase más bien una separación orgánica de las funciones, que una distinción de los poderes. Sus contemporáneos creyeron comprender que el gobierno, el Parlamento y, en su caso, los Cuerpos Judiciales eran, cada uno de ellos, un órgano del Estado, destinado a estar aislado en una función particular: al Parlamento o Poder Legislativo, la función de hacer las leyes;

---

<sup>73</sup> Hamilton, Alexander, Madison, James, o Jay, John, en *El Federalista*, LI. [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/51.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/51.html), [consultado: 10/01/2010].

<sup>74</sup> *Ídem*.



al Gobierno o Poder Ejecutivo, la función de ejecutarlas; a los Cuerpos Judiciales, la función de reglar los litigios susceptibles de producirse en el curso de la ejecución de las leyes”<sup>75</sup>.

La consecuencia de tal concepto, afirmaba Hauriou, era que se desembocaba fatalmente en una separación rígida entre los diversos poderes, puesto que si cada uno de ellos no se justificaba en su existencia más que por la función que ejercía, debía limitarse estrictamente a ella e impedírsele invadir la función del poder vecino.

Montesquieu, afirma Luciano Silva, entendió el principio de la separación de de poderes en un sentido flexible y que presupone la colaboración de ambos en el cumplimiento de sus funciones<sup>76</sup>. Así, según Hauriou, sería preferible invocar la autonomía de los poderes antes que su separación, tanto más cuanto que esta expresión no aparecía, de ninguna manera, bajo la firma de Locke o Montesquieu.

Maurice Duverger vendría a incorporar nuevos elementos a la teoría de la división de poderes. En tanto que para el politólogo francés la teoría:

“[...] constituye una justificación ideológica para un objetivo muy concreto: debilitar a los gobernantes en su conjunto, haciendo que se limiten recíprocamente [...] la separación de poderes lleva consigo dos aspectos muy distintos que se sitúan en planos muy diferentes: 1) la separación del parlamento frente al gobierno, que afecta a los gobernantes, en el sentido amplio del término, y, 2) la separación de las jurisdicciones en relación con estos gobernantes, que permite su control por jueces independientes”<sup>77</sup>.

Duverger fue incluso más allá al señalar que la combinación entre el marco constitucional y el sistema de partidos, incide, en la actualidad, en una separación más efectiva de los poderes. Para el tratadista, el grado de dicha separación depende mucho más del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por la Constitución. Así, mientras un sistema electoral que favorece la

---

<sup>75</sup> Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Editorial Ariel Demos, 1980, p. 265.

<sup>76</sup> Silva Ramírez, Luciano, *op.cit.*, nota 54, p. 508.

<sup>77</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel Demos, 1988, pp. 124-125.

preeminencia de un partido mayoritario entraña una concentración de poderes, la lucha por el poder entre varios partidos debilita las relaciones entre el parlamento y el gobierno y, en consecuencia, se acentúa la separación entre ambos, teniendo con ello mayor eficacia el principio que la proclama. De acuerdo con el autor, pues, el multipartidismo tiende a veces a suponer una segunda división de poderes a la que resulta de la Constitución o de la naturaleza de las instituciones.

Héctor Jorge Escola, por su parte, acota que entre las tres funciones del Estado “no existe una separación total y excluyente, sino que lo que en realidad ocurre es que cada una de esas funciones tiene asignada una competencia predominante, lo cual no impide que tengan atribuidas, al mismo tiempo, otras competencias que son propias de las restantes funciones”<sup>78</sup>.

Miguel Marienhoff afirma que, en términos generales, “la actividad estatal se concreta en tres funciones: legislación, justicia y administración, cuyos respectivos órganos ejercitan partes o secciones del poder del Estado”; sin embargo, precisa “que el poder del Estado es único [y] las funciones son múltiples”<sup>79</sup>. Para Marienhoff las funciones de los órganos estatales no constituyen división de poderes sino distribución de funciones. En lugar de una separación de los poderes, podrá hablarse más bien de una separación de las funciones. En efecto, el poder político se actualiza en la función asignada a sus órganos esenciales, que son tres: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El poder se manifiesta, pues, en las funciones de legislación, jurisdicción y ejecución, que no son otra cosa sino los medios para la realización de los fines del Estado.

Tiene razón Luis Javier Algorri Franco, sin embargo, cuando afirma que la teoría clásica de la división de poderes “es hoy ampliamente superada por una complejidad en la organización estatal que acrece día a día”<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Escola, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Desalma, t. I, 1984, p.8.

<sup>79</sup> Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, t. I, 1990, pp. 34-35.

<sup>80</sup> Algorri Franco, Luis Javier, “La división y legitimidad del poder político”, *Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, Instituto

La teoría de la división de poderes, pues, constituye un alegato contra la concentración del poder y a favor de los derechos individuales, y parte del reconocimiento de que todo órgano que ejerce poder tiende naturalmente a abusar de él, por lo cual se hace necesario instaurar un sistema de frenos y contrapesos sobre la base de la asignación de porciones del poder público –que siempre es único— a diferentes órganos, suponiendo que el equilibrio resultante entre fuerzas antitéticas debe asegurar naturalmente la libertad del hombre. Podría afirmarse, incluso, que el valor de la tesis de Montesquieu consiste fundamentalmente en los principios de coordinación, equilibrio y especialización que la nutren, de ahí que, sin apartarse del objetivo esencial de la concepción que consiste en evitar la concentración indebida de poder en un solo órgano, dicha tesis puede ajustarse a las exigencias históricas, graduando la competencia asignada a cada uno de ellos en función de los requerimientos de colaboración, control y especialización funcional.

De acuerdo con los diversos enfoques y los elementos nuevos que la han enriquecido, puede afirmarse que la teoría de la división o separación de los poderes implica, en términos llanos, una distribución de las funciones del Estado entre órganos diferentes, que se lleva a cabo con límites precisos, sin que ello signifique ni una real ruptura del poder público, ni una separación absoluta en términos de su ejercicio por órganos opuestos u opositores entre sí. El poder del Estado debe ser, como la voluntad subjetiva de la persona aislada, uno e indivisible; con la pérdida de la unidad de voluntad se pierde también el carácter de ésta, por lo que la división del poder es jurídicamente imposible. Entonces, el poder no se divide, sino que se practica “una delimitación de las zonas de actividad que competen a cada uno de los dos sujetos estatales”<sup>81</sup> y se ejerce mediante la delimitación de funciones.

Las relaciones entre los poderes, es decir, las funciones del poder público en el mundo real, están sometidas a complicaciones de muchos tipos, lo que

---

de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=93>, [consultado: 15/03/2010].

<sup>81</sup> Silva Ramírez, Luciano, *op. cit.*, nota 54, p. 509.

significa que una división simple y llana para su ejercicio no puede ser suficiente. Visto así, una separación, sin más, de poderes, no es la solución para un efectivo sistema de frenos y contrapesos, por lo que resulta indispensable contar con mecanismos evaluatorios del desempeño de cada uno de ellos. Si existiera una competencia absoluta entre las instituciones –de creación, interpretación y aplicación de las leyes—, lo más seguro es que estaríamos ante la presencia de un Estado insipiente, naciente o en proceso de división.

El establecimiento de límites a los que el ejercicio del poder deberá ajustarse, garantiza, al menos en teoría, que se evitará la concentración indebida del poder y, con ella, la comisión de excesos y abusos que podrían desvirtuar el modelo de Estado democrático sometido al principio de legalidad y degenerar, incluso, en formas diversas de tiranía. La concepción moderna sobre la separación de poderes, entonces, no pretende ser purista en el sentido de que todo lo que sea jurisdicción le corresponda al Poder Judicial, o que todo lo que sea legislar lo realice el Legislativo, o bien que todo lo que sea ejecución y administración le toque al Ejecutivo. Digamos que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial pierden lo que podemos llamar su descriptividad y se transforman en nombres propios de órganos específicos, con funciones específicas establecidas en las leyes. Resultaría francamente absurdo acusar al Poder Legislativo de intromisión cuando debe definir los criterios de erogación de los dineros de la federación; o acusar al Judicial de invasión de funciones cuando emite tesis de jurisprudencia; o al Ejecutivo cuando reglamenta una institución diseñada para ejecutar una ley. Pretender, pues, el purismo en la separación de funciones resulta verdaderamente inatendible por absurda.

En la actualidad, el sentido de la teoría es que, aparte de la función en sí misma de gobernar –la cual reviste un carácter superior y excepcional, en tanto que lo general engloba a lo específico—, las funciones del Estado pueden clasificarse, desde un punto de vista material, en administrativa –como actividad permanente, concreta, práctica e inmediata—; legislativa –que consiste en el dictado de normas generales obligatorias—; y jurisdiccional –actividad que se

traduce en la decisión de controversias con fuerza de verdad legal—. Las tres funciones deben perseguir, primordialmente, en su orientación teleológica, la realización del bienestar general, ya sea en forma inmediata o mediata. Hoy, la teoría se comprende desde la noción de las funciones del Estado, de la distribución de tales funciones, y de la existencia de órganos que las cumplen y las llevan a cabo, además de ejercer controles mutuos capaces de inhibir excesos.

La teoría de la división de poderes, de acuerdo con Gabino Fraga, puede examinarse desde dos puntos de vista: 1. las modalidades de sus órganos y, 2. la distribución de sus funciones. El primero implica una separación en tres grupos de sus órganos, cada uno independiente de los otros dos, y el segundo se dirige a la distribución de funciones entre los poderes. En éste se presentan dos categorías: la primera, o formal, está relacionada con el órgano que la realiza, y la segunda, o material, está relacionada con la naturaleza misma de la función. En la mayoría de los casos coinciden.

Nuestro Derecho Constitucional ha recogido, desde la Constitución de 1824, la tesis de que “el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; esto es, que permite interpretar que la división de poderes no es tajante, sino funcional, relativa, y el propio texto constitucional consigna diversas disposiciones que dan cuenta de ello.

#### **1.3.1.1. Funciones del Estado**

En términos generales, “la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico objetivo”<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Cortiñas-Peláez, León, “Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una teoría de validez universal)”, *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España, núm. 111, Septiembre–Diciembre de 1986. <http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=1&IDN=109&IDA=23496>, [consultado: 14/02/2010].

Para lograr la realización de sus fines, las entidades públicas actúan mediante actos jurídicos y operaciones materiales. Los primeros pueden pertenecer a los actos denominados regla, subjetivos, condición, jurisdiccionales o constituyentes; las segundas son tan variadas como variados son los fines perseguidos. Las entidades realizan esos actos y operaciones en función de los poderes jurídicos que el Derecho objetivo establece. Dichos poderes jurídicos son una aptitud para obrar de determinado modo o manera y, atendiendo a sus características, se distingue la potestad de legislación, de administración y jurisdiccional, en lo que tradicionalmente se denominan funciones jurídicas del Estado.

Así, por considerarla adecuada, es menester incorporar la opinión, respecto del tema que nos ocupa, de uno de los más claros y brillantes autores del Derecho administrativo, Manuel María Diez, quien expresa:

“El Estado no es estático sino que es dinámico: Actúa en el ejercicio de su poder a los efectos de alcanzar sus fines. La actividad que desarrolla el Estado con base en su poder y para el desarrollo de sus fines constituyen las llamadas funciones del Estado. Las funciones del Estado no se ejercen en un interés propio o exclusivamente propio del mismo, sino por el interés de la colectividad que es la base del Estado. Las funciones del Estado consideradas en conjunto representan el ejercicio pleno del poder del Estado, pero aparecen vinculadas, ya que la actividad de todo órgano estatal no puede rebasar los límites que le han sido señalados y que derivan de su competencia. Las funciones deben ejercerse con las modalidades que requieran los correspondientes intereses públicos que han de tutelar”<sup>83</sup>.

Es necesario revisar y analizar, entonces, a la luz de la doctrina, las funciones legislativa, administrativa y jurisdiccional, sin dejar de lado el hecho de que los fines del Estado se concretan en sus funciones económicas y sociales, que son, así, funciones en sentido material, pero en algunas ocasiones también en sentido formal jurídico. De esa suerte, la clasificación formal de las tres funciones del Estado en legislativa, jurisdiccional y administrativa, es una primera manera de aproximarse al conocimiento del funcionamiento jurídico del aparato estatal.

---

<sup>83</sup> Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1974, p. 97.

La concepción, pues, de las funciones del Estado en la trilogía clásica mencionada, no debe implicar, en modo alguno, que tales sean las funciones materiales que el Estado moderno debe realizar para satisfacer con ello sus fines; será, en todo caso, a través de esas funciones formales que habrá luego que cumplir, o no, sus finalidades materiales en el campo económico y social.

Cabe precisar en este apartado, que las funciones que desarrolla cada uno de los poderes, son las relacionadas con su propia naturaleza, es decir, el Poder Legislativo legisla, mientras el Ejecutivo administra y el Judicial juzga; no obstante, este criterio, puramente formal, es desbordado por las mismas normas y la tradición jurídica, de manera que los poderes del Estado llevan a cabo, por excepción, funciones que ortodoxamente corresponderían a otro de ellos, fácilmente identificables por la naturaleza intrínseca de cada acto jurídico. A este fenómeno, un sector de la doctrina lo ha denominado ‘temperamento’, lo que permite precisar la naturaleza formal –atendiendo al poder que lo realiza— y la naturaleza material –referida al contenido— del acto de autoridad de que se trate.

#### **1.3.1.1.1. Teoría del acto jurídico**

Los actos jurídicos, como manifestación de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos, deben sustentarse en los requisitos legales previamente establecidos, para que puedan existir y se les reconozcan los efectos jurídicos que desean producir. A diferencia de los hechos jurídicos, que son un mero fenómeno factual, en la integración de los actos jurídicos es indispensable que se contemplen los elementos necesarios y se observen los requisitos o condiciones que la ley exige para tal efecto, es decir, sus elementos esenciales o de existencia, y sus elementos de validez.

La teoría general del acto jurídico parte de una noción general que delimita sus elementos específicos y reconoce la eficiencia de las relaciones entre las diversas categorías que de aquél existen, dejando al descubierto su unidad básica así como el hecho de que en este tópico, se difuminan las fronteras entre el Derecho Público y el Privado. En tanto el acto jurídico es una manifestación de voluntad encaminada a provocar o producir efectos de Derecho con la manifiesta

intención de que se realicen esos efectos<sup>84</sup>, tiene una importancia capital en la construcción del Derecho. Para Rafael Rojina Villegas, “el acto jurídico es una manifestación de voluntad que se hace con la intención de producir consecuencias de derecho, las que son reconocidas por el ordenamiento jurídico”<sup>85</sup>, y para que produzca sus efectos, “se precisa que se verifique de acuerdo con los requisitos legales previamente establecidos para cada caso”<sup>86</sup>, además de la capacidad jurídica para realizarlo.

La doctrina francesa ha establecido dos criterios para clasificar a los actos jurídicos: atendiendo a las voluntades que intervienen en su formación y atendiendo a los efectos que producen. En el primer caso, pueden ser actos jurídicos: a) unilaterales, b) bilaterales, c) colegiados de un solo órgano con varios miembros –como la ley—, d) colectivos –en los que participan varios individuos, como las elecciones—, y e) unión, en los que cada una de las voluntades que intervienen tiene un fin único –como el nombramiento de un empleado público—<sup>87</sup>.

En el segundo caso, pueden ser: a) creadores de una situación jurídica cuyas características son la generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia, y que es modificable mediante otro acto de igual naturaleza emanado del mismo órgano que le dio origen y bajo un paralelismo de formas, además de tener imperio y sanción –como la ley, que puede ser orgánica o reglamentaria—; b) creadores de una situación jurídica particular o concreta, y que pueden estar referidos a uno o varios sujetos –como las licencias—; y c) condición, por medio de los cuales el Estado aplica una norma general a un caso concreto –como la sentencia de un juez—<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo, primer curso*, 12ª ed. actualizada, México, Porrúa, 1995, p. 747.

<sup>85</sup> Rojina Villegas, en *Compendio de Derecho Civil I, personas y familia*, 22ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 115.

<sup>86</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 16ª ed., México, Porrúa, 1989, p. 54.

<sup>87</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 19ª ed., México. Porrúa, 1979, p. 237, y Acosta Romero, *op. cit.*, nota 84, p. 738.

<sup>88</sup> *Ídem.*



Por otra parte, dependiendo de la relación que los actos guardan con la ley, se pueden clasificar en obligatorios o discrecionales; en relación con el ámbito de aplicación de sus efectos, pueden ser internos –si los efectos se producirán al interior de la institución administrativa— y externos –si sus efectos han de trascender a la esfera de los particulares—. Atendiendo a su finalidad, pueden ser preliminares, de procedimiento, resoluciones y actos de ejecución; según su contenido, pueden ampliar o limitar la esfera jurídica de los particulares. Finalmente los declarativos hacen constar un estado de hecho y otro de Derecho.

Para Acosta Romero, dos son los métodos de clasificación para diferenciar a los actos administrativos de los legislativos y de los jurisdiccionales: a) el formal, dependiendo del órgano del que emana, independientemente del contenido, b) el material, que depende de lo intrínseco o esencial del acto.

En términos generales, puede afirmarse que el acto legislativo crea situaciones jurídicas generales, el judicial resuelve controversias creando situaciones jurídicas concretas, y el administrativo crea situaciones jurídicas concretas o generales que, a la luz de un criterio de exclusión, son distintas a las que resultan del acto legislativo y del acto judicial.

En mi concepto, la clasificación de los actos jurídicos, de acuerdo con una ortodoxa teoría de separación de poderes, resulta inaplicable en la actualidad, puesto que los poderes ya no se limitan únicamente a realizar una determinada clase de actos conforme a un marco estrictamente funcional, sino que se coordinan para llevar a cabo las tareas comunes del Estado.

#### **1.3.1.1.2. La función legislativa**

Podría decirse que la función legislativa es la que desarrolla el Poder Legislativo, de suerte que a toda actividad de dicho poder podría otorgársele el carácter de legislativa, aunque se estaría partiendo de un enfoque estrictamente orgánico, como ya se dijo, el cual resulta insuficiente para el análisis. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define a la función legislativa como “la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo

de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de éstos entre sí”<sup>89</sup>.

Para Díez, desde el punto de vista material, la función legislativa:

“[...] ha sido definida por la doctrina [como] una actividad estatal y tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales y abstractas. Se distingue así de la función ejecutiva y de la judicial que producen actos concretos. En este supuesto habrá que pensar que la actividad reglamentaria del órgano ejecutivo que tiene carácter general implicaría el ejercicio de funciones legislativas y que las leyes formales emanadas del parlamento con contenido individual no serían actividades legislativas”<sup>90</sup>.

Díez también afirma que “la tripartición de órganos no coincide con la tripartición de funciones. De allí, entonces, que el órgano legislativo no realice solamente funciones legislativas, sino que, en ocasiones, realice también funciones administrativas, y en otras realice funciones judiciales. Pero es indudable que la ley formal emana del parlamento”<sup>91</sup>. La idea de la tripartición de poderes podría ser exacta si coincidiera plenamente con la separación de funciones; pero, como se ha visto, ello no ocurre así, puesto que al Poder Legislativo se asignan también potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales; y también a la inversa, pues al Poder Ejecutivo se le atribuyen también funciones legislativas y jurisdiccionales; de la misma manera en que el Judicial realiza funciones que, materialmente, tienen el carácter de legislativas o administrativas.

Según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, en México “la función legislativa tiene por objeto primordial establecer la ley, es decir, la norma general, objetiva, obligatoria y comúnmente dotada de sanción”<sup>92</sup>. Valga afirmar,

---

<sup>89</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1998, Namorado Urrutia, Pericles, voz: legislativa, función, p. 571.

<sup>90</sup> Díez, Manuel María, *op. cit.*, nota 83, p. 100.

<sup>91</sup> *Ibidem*, pp. 110-111.

<sup>92</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, nota 89, voz: legislativa, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 572.

entonces, que la actividad estadual manifestada conforme al procedimiento establecido para la elaboración de las leyes, constituye la función legislativa, desde el punto de vista formal, el cual determina la eficacia normativa del acto jurídico denominado ley; pero, subrayo, es evidente el carácter no legislativo de otros actos que emanan del Congreso, cuando realiza funciones administrativas o jurisdiccionales. Así, el acto jurídico típico de carácter legislativo es la ley, que a su vez constituye el acto de autoridad de alcance general que debe servir de fundamento a los actos jurídicos que realizan todos los órganos del poder público.

Por otra parte, desde el punto de vista material, la función legislativa es la actividad que tiene por objeto la creación de normas jurídicas que pueden ser de alcance general o particular, distinguiéndose así de la función administrativa o de la judicial, las cuales producen actos con efectos puramente concretos. La función materialmente legislativa que realiza el Ejecutivo se da en el ejercicio de su facultad reglamentaria, y la que realiza el Judicial la encontramos, guardadas las proporciones, en la emisión de jurisprudencia, es decir, disposiciones que, siendo concretas, son también de alcance general. A propósito de la facultad reglamentaria, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios establece que es entendida como “la que compete para completar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre cuestión no legislada y sin violencia legal [...] Sus expresiones genuinas son los reglamentos (textos orgánicos y de cierta extensión) y los *decretos*. Ya por delegación legislativa o por absorción abusiva, también los *decretos-leyes*”<sup>93</sup>. En lo que atañe al Poder Judicial cuando emite jurisprudencia, el mismo diccionario, sin definirla de manera literal como tal, pone de relieve su carácter materialmente legislativo al señalar que ésta “puede definirse como la interpretación de la ley que constituye una de las fuentes formales del derecho. [...] Se dice que es la ley misma con un criterio de interpretación que resulta obligatorio cuando se reitera en ejecutorias que resuelven el mismo problema por las autoridades judiciales”<sup>94</sup>. No puede considerársele sino como una función

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, voz: facultad reglamentaria, Berlín Valenzuela, Francisco, pp. 425 y 426.

<sup>94</sup> *Ibidem*, voz: jurisprudencia, Vega Vera, David, p. 556.

materialmente legislativa si se considera que “la jurisprudencia es reguladora en tanto que mantiene la exacta observancia de la ley y unifica su interpretación”<sup>95</sup>.

La doctrina ha llegado a considerar a la función constituyente como una más de las funciones del Estado que, formando parte de la legislativa, tiene por objeto la creación de las normas constitucionales, sea que dichas normas estén contenidas en las llamadas constituciones rígidas o en leyes constitucionales. Así pues, solamente en el ejercicio de esta función es como puede crearse el documento constitutivo de un Estado y, eventualmente, reformarse.

La función constituyente es la actividad que tiene por objeto la formulación de las normas relativas a la creación y organización de las entidades públicas. Este concepto toma en cuenta los efectos peculiares de los actos constituyentes que configuran una categoría distinta de los actos regla. En el mismo sentido, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios acota que la “legislación puede ser también *constituyente* si las normas jurídicas tienen por objeto “la organización de la estructura fundamental del Estado y para el funcionamiento de los órganos inmediatos constitucionales”, y, *ordinaria*, cuando las normas jurídicas están destinadas a la organización y funcionamiento de los llamados órganos mediatos”<sup>96</sup>.

Vista así, podría justificarse el hecho de que se haya considerado a dicha función como separada de la legislativa, ya que, en virtud de su distinta eficacia jurídica, las normas constitucionales predominan siempre sobre las de carácter legal. Para Carré de Malberg:

“[...] la Constitución, en muchos aspectos, sólo es una de las leyes que rigen el cuerpo nacional. Desde el punto de vista material, en particular, no cabe pretender que exista una diferencia esencial entre la ley constitucional y las leyes ordinarias. Evidentemente, la Constitución se distingue de las leyes corrientes por su excepcional importancia, ya que es la ley fundamental del Estado, la primera de todas las leyes; pero no es menos cierto que, por su objeto y por su contenido, es un acto de naturaleza legislativa; en efecto, concurre a la creación del orden jurídico

---

<sup>95</sup> *Ídem*.

<sup>96</sup> *Ibidem*, voz: legislación ordinaria, Namorado Urrutia, Pericles, p. 569.

del Estado en tanto que proporciona a este último su organización estatutaria. En este aspecto, la función constituyente aparece como una dependencia de la función general legislativa, y aunque hubiera de considerarse, por razón de su objeto, como una rama especial de la legislación, no se deduciría necesariamente que, por este solo motivo, hubiera de ejercerse por un órgano legislativo aparte<sup>97</sup>.

La existencia de una función constituyente evidencia la necesidad de un poder constituyente, el cual, valga la precisión, no tiene cabida dentro de la clasificación jurídica de los poderes del Estado, ya que se trata de un poder que, si bien está por encima de éstos, su temporalidad está acotada a la elaboración del texto constitutivo del propio Estado, mismo que contendrá las pautas definitorias de su diseño institucional, así como el marco general que dará sustento a su entramado legislativo y jurídico. En lo que se refiere a las reformas a la Constitución, dice Malberg:

“en ningún modo será indispensable recurrir al pueblo, convocar a todos los ciudadanos como si se tratara para ellos de fundar de nuevo, mediante una especie de contrato social, la nación y el Estado; tampoco será necesario proceder por vía revolucionaria, sino que bastará con hacer intervenir a aquellos órganos que la Constitución misma, la Constitución que ha de revisarse o reemplazarse, predispuso por anticipado al ejercicio regular y pacífico del poder constituyente de la nación<sup>98</sup>.”

El propio Malberg, en su nota a pie de página sobre el poder constituyente, comenta que la “cuestión de saber en qué medida puede o debe asociarse el pueblo al ejercicio del poder constituyente no es, pues, en sí una cuestión de orden jurídico, sino realmente de orden político<sup>99</sup>.”

#### **1.3.1.1.3. La función administrativa**

Desde el punto de vista objetivo, la administración es un conjunto de actividades enderezadas hacia la realización de fines concretos de la colectividad: seguridad, progreso, bienestar, etcétera, con independencia del órgano estadual generador del acto. En el mismo tenor, el Diccionario Universal de Términos

---

<sup>97</sup> Carré de Malberg, *op. cit.*, nota 34, pp. 1209-1210.

<sup>98</sup> *Ibidem*, p.1174.

<sup>99</sup> *Ídem*.

Parlamentarios señala que, además “de la ejecución material o concreta de las leyes, la función administrativa abarca la tarea de asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida de la comunidad, manteniendo el orden y la marcha de los servicios públicos”<sup>100</sup>.

La función administrativa, pues, se aparta de lo formal y contingente de una disposición general para considerar lo sustancial, en cuyo sentido, puede también actualizarse la función administrativa en la actividad de los tres órganos fundamentales del Estado. En palabras de Marienhoff, es posible que exista “administración no sólo en la actividad del Ejecutivo, sino también en parte de la actividad del órgano legislativo o de la del órgano judicial”<sup>101</sup>. Para este autor:

“[...] la doctrina predominante, con todo acierto, al referirse a la Administración Pública, no considera a ésta en sentido orgánico o subjetivo, sino desde el punto de vista material, substancial y objetivo [puesto que] la administración resulta caracterizada con base en la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, con total prescindencia de la índole del órgano o del agente productor del acto [...] Lo que ha de definir una institución es la sustancia de la misma, no la forma ni el autor de los actos respectivos; la forma y el autor sólo constituyen elementos contingentes. Puede, entonces, haber administración no sólo en la actividad del Ejecutivo, sino también en parte de la actividad del órgano legislativo o de la del órgano judicial”<sup>102</sup>.

En efecto, en su caso el Congreso mexicano va más allá de la función formalmente legislativa que tiene asignada, “al estar facultado por la Constitución para realizar actos administrativos diversos en el orden político, económico y estrictamente administrativo”<sup>103</sup>.

El que la administración implique una estructura orgánica, un ente o complejo de entes al que el ordenamiento jurídico le atribuye la función de administrar, constituye el concepto subjetivo de ‘administración’. En esta lógica,

---

<sup>100</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: administrativa, función, Vega Vera, David, p. 50.

<sup>101</sup> Marienhoff, Miguel S., op. cit., nota 79, p. 41.

<sup>102</sup> *Ídem*.

<sup>103</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: administrativa, función, Vega Vera, David, p. 51.

‘administración pública’, en ese mismo sentido, equivale a ‘aparato administrativo’ dentro del ámbito más general del ‘aparato estatal’, el cual integra también al ‘aparato legislativo’ y al ‘jurisdiccional’, de allí que se hable, en ocasiones, de un Estado administrador, frente a un Estado legislador y un Estado juez. Con más propiedad, la administración, en sentido subjetivo, está integrada por el conjunto de órganos que constituyen el núcleo de la función administrativa. Así, la administración, en sentido objetivo, está constituida por la función administrativa pública, y el acto jurídico típico es el acto administrativo, el cual constituye la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa<sup>104</sup>, y cuyos elementos distintivos son la manifestación de la voluntad, su objeto, motivo, fin y forma<sup>105</sup>.

Roberto Dromi arroja luces sobre lo que debe entenderse por función administrativa, señalando que ésta no se encuentra:

“[...] sólo a cargo del órgano ejecutivo, sino que también en cierta medida la realizan los órganos legislativo y judicial bajo el mismo régimen jurídico, pues no son coincidentes Poder Ejecutivo y función administrativa, ni tampoco existe ecuación entre Administración Pública subjetivamente considerada y función administrativa. La Ley y la sentencia necesitan de la ejecución; cuando el Estado sanciona una ley o dicta una sentencia, con ella se agota la función legislativa y la función jurisdiccional respectivamente, pero en ambos casos ni el pronunciamiento legislativo, ni la resolución judicial satisfacen de suyo las necesidades jurídicas y sociales, sino que además es necesaria su ejecución, su actualización material y práctica, por vía administrativa”<sup>106</sup>.

Adoptando un criterio residual, podemos decir que ‘función administrativa’ es toda aquella actividad que realiza el órgano legislativo, con excepción de la función propiamente legislativa y la materialmente jurisdiccional; y, por

---

<sup>104</sup> De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, nota 86, p. 51.

<sup>105</sup> Báez Martínez, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Ed. Trillas, 1997, pp. 262 y ss.

<sup>106</sup> Dromi, José Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, t.I, 1983, p. 48.

consecuencia, que es también toda actividad que realiza el órgano jurisdiccional, excluida la función propiamente jurisdiccional y la materialmente legislativa. A esta fórmula tradicional del Derecho austriaco-alemán, de definir a la función administrativa, desde un punto de vista negativo, como actividad estadual exorbitante de la función legislativa y jurisdiccional, delimitada material y orgánicamente, se le han formulado algunas objeciones.

Debe observarse que el criterio residual otorga una preeminencia a la función administrativa y, en consecuencia, al órgano ejecutivo, lo que, en opinión de algunos juristas, queda plenamente justificado en el hecho de que, mientras que el órgano legislativo desenvuelve su actividad en forma intermitente, el ejecutivo debe encontrarse permanentemente en estado de actividad. Así lo explica Marienhoff, al señalar que “el Legislativo se ocupa principalmente del futuro, el Ejecutivo del presente, en tanto que el Judicial es retrospectivo, obra sobre lo pasado [de forma tal] que la actividad de la administración es continua, permanente, mientras que la actividad legislativa y la judicial no revisten ese carácter, ya que aparecen como intermitentes o discontinuas”<sup>107</sup>. Por otra parte y consecuente con lo anterior, puede concluirse que la función administrativa, en sentido material y objetivo, es la que, en forma concreta, inmediata, continua, práctica y normalmente espontánea, lleva a cabo el Estado a fin de alcanzar, de manera directa, sus cometidos.

Algunos señalan que dentro de la función administrativa, o también junto a ella, existe una función ejecutiva, integrada no sólo por actos materiales sino también jurídicos, que materializan la puesta en acción o ejecución de la legislación. En contraposición, se ha afirmado también que la función administrativa y la función ejecutiva son, en verdad, equivalentes entre sí, e incluso que la función ejecutiva es, en realidad, una parte, pero no la única, de la función administrativa, en la que es factible distinguir ciertos caracteres que concurren a darle una fisonomía propia. “A esa actividad se la califica de función ejecutiva administrativa. Los términos no son equivalentes, pues no toda la

---

<sup>107</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, nota 79, p. 38.



actividad administrativa es ejecutiva, sino que, a la inversa, la ejecución tiene un alcance más restringido; es una especie de función administrativa”<sup>108</sup>.

En el mismo sentido, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios acota que la “creciente complejidad en los Estados modernos, favorece la confusión entre el poder político y las funciones administrativas”<sup>109</sup>.

Para finalizar este apartado, es necesario referir la existencia que algunos autores han señalado de la función gubernativa o política, la cual se hace aparecer, a veces, como una función autónoma y específica del Estado, que se coloca junto a las tradicionales funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, o aun por encima de éstas, y a veces como una parte o porción superior y diferenciada dentro de la propia función administrativa. Se ha dicho que la función gubernativa aparece como una actividad prácticamente libre en el dominio de la administración, sólo condicionada por el interés común, pero no por reglas de derecho, en oposición a las demás actividades de la administración que son regladas, aunque este criterio de diferenciación no se ha considerado enteramente aceptable. Considérese, por ejemplo, una declaratoria de guerra, el rompimiento de relaciones diplomáticas o, como ha ocurrido últimamente en nuestro país, la injerencia del ejército mexicano en labores de combate a la delincuencia organizada.

La formulación de la teoría de la función gubernativa o de gobierno ha dado lugar, por otro lado, a que se sostenga que determinados actos de esa actividad, si no es que todos, por su índole y naturaleza propias están exentos de revisión judicial, sobre la base de que la amplia discrecionalidad gubernativa que en ellos se ejerce, no puede ni debe ser sustituida por el juicio del órgano jurisdiccional, salvo que se afecten intereses individuales. Tales actos, liberados de toda revisión judicial, son los llamados ‘actos de gobierno’ o ‘políticos’ o ‘institucionales’:

---

<sup>108</sup> Dromi, José Roberto, *op. cit.*, nota 106, p. 159.

<sup>109</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, nota 89, voz: administrativa, función, Vega Vera, David, p. 50.

“En un plano distinto al de los comportamientos que trasuntan el ejercicio de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales se encuentra la denominada función política o de gobierno, referida a la actividad de los órganos superiores del Estado en las relaciones que hacen a la subsistencia de las instituciones que organizan la Constitución, y a la actuación de dichos órganos como representantes de la Nación en el ámbito internacional”<sup>110</sup>.

De acuerdo con Roberto Díaz Elizondo<sup>111</sup>, la calificación de ‘político’ que se da al denominado ‘acto de gobierno’ en algunos casos es intencionada porque se trata de confundirlo con el acto arbitrario del príncipe, que Maquiavelo justificaba en el argumento de la ‘razón de Estado’. Los actos de gobierno generalmente no producen efectos jurídicos, pues, de otra forma, no podrían excluirse del régimen de impugnabilidad de los actos del Estado que sí afectan derechos de los particulares, en especial los derechos humanos. A decir de este autor, al acto de gobierno que no produce efectos ni particulares ni generales, se ha concedido el régimen de *extra iuris ordinem*, que tiene como soporte principal la negación de su justiciabilidad y un alto rango jerárquico.

Hauriou<sup>112</sup> considera que el sustento del acto de gobierno radica en la facultad de solucionar, al compás de los sucesos, los asuntos excepcionales que afectan a la unidad política del Estado y a los grandes intereses nacionales, a diferencia de la función administrativa que consiste en gestionar los asuntos públicos ordinarios. Duguit<sup>113</sup>, por su parte, relaciona al acto de gobierno directamente con el orden jurídico, en el sentido de que si aquél es de carácter jurídico es entonces un acto administrativo, y si es ejecutado por quienes ejercen el poder para mantenerse en él, es un acto de gobierno. Carré de Malberg<sup>114</sup> afirma que la diferencia se encuentra en el origen del acto: si tiene fundamento en una norma, es un acto administrativo, y si no lo tiene, entonces es un acto de gobierno puesto que no requiere de habilitaciones legislativas, es decir, lo cumple

---

<sup>110</sup> Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, 3ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, t.I, 1991, pp. 66-67.

<sup>111</sup> Ríos Elizondo, Roberto, *El acto de gobierno*, México, Porrúa, 1975, p. 389.

<sup>112</sup> *Cit. Pos.* Ríos Elizondo, Raúl, *ibídem*, p. 394.

<sup>113</sup> *Cit. Pos.* Ríos Elizondo, Raúl, *ibídem*, p. 395.

<sup>114</sup> *Cit. Pos.* Ríos Elizondo, Raúl, *ibídem*, p. 396.

la autoridad administrativa con una facultad de libre iniciativa, aunque con apoyo en la Constitución, que releva al Ejecutivo de la obligación de legal de sustentar este tipo de actos, pues es la propia Constitución la que crea la esfera del gobierno y se la otorga al jefe del Ejecutivo. Este hecho, de acuerdo con Schmitt<sup>115</sup>, debilita el principio de la conformación judicial general del Estado de derecho. Por su parte, Ernst Forsthoff<sup>116</sup> opina que la justificación para excluir determinados actos soberanos del conocimiento judicial no radica en la naturaleza del propio acto, sino en la del Poder Judicial, ya que no puede ser función de éste tomar resoluciones que pongan en peligro el orden total del Estado, pues con ello se pondría en peligro a sí mismo como parte del Estado.

Otros autores equiparan al acto de gobierno con la cosa juzgada, como una 'concesión' de la justicia al bienestar general, con base en un elemento material que es el interés nacional. El Ejecutivo, entonces, tiene la facultad de realizar actos de gobierno cuando debe decidir en qué momento el sacrificio de los intereses particulares debe sobreponerse a las consideraciones jurídicas en pos del interés nacional, aunque atribuyen al juez la facultad de calificarlo: versión moderna de la razón de Estado. Para otros tratadistas, la función gubernativa se caracteriza por ser la alta dirección o el impulso superior que hace marchar a todos los negocios del Estado en el sentido de una buena política y del logro del interés general, siendo posible distinguir en ella un aspecto objetivo que es precisamente esa actividad que concurre a la dirección suprema y general del Estado, en su conjunto y unidad, y un aspecto subjetivo, en el cual se hace referencia a los distintos órganos del Estado que llevan a cabo aquella actividad.

Ríos Elizondo<sup>117</sup> considera, finalmente, que los tribunales no están impedidos para conocer de las inconformidades que eventualmente los particulares inicien contra un acto de gobierno que afecte su esfera jurídica, por lo que, en su opinión, el acto de gobierno es una modalidad del acto administrativo y la discusión carece de sentido.

---

<sup>115</sup> *Cit. Pos.* Ríos Elizondo, Raúl, *ibídem*, p. 398.

<sup>116</sup> *Cit. Pos.* Ríos Elizondo, Raúl, *ibídem*, p. 401.

<sup>117</sup> Ríos Elizondo, Raúl, *op. cit.*, nota 111, pp. 422 y ss.

La teoría de la función gubernativa, si bien se ha conservado como marca del absolutismo y justificante de 'la razón de Estado', resulta necesaria para el sistema republicano que "parece no poder subsistir sin ese recurso"<sup>118</sup>, por el cual se excluyen determinados actos de la revisión judicial, y es así que ella tiene vigencia en la mayor parte de los países de Europa continental, particularmente en Francia, Alemania e Italia, aunque con distintas modalidades, y hasta se ha encontrado una cierta aplicación en algunos países anglosajones, como Estados Unidos e Inglaterra. En el mismo sentido:

"[...] la función de gobierno ha sido caracterizada como aquella actividad de los órganos del Estado, supremos en la esfera de sus competencias, que traduce el dictado de actos relativos a la organización de los poderes constituidos, a las situaciones de subsistencia ordenada, segura y pacífica de la comunidad y al derecho de gentes concretado en tratados internacionales de límites, neutralidad y paz, definición que ostenta la ventaja de considerar la actividad de gobierno en su totalidad (integrado por los órganos o poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial)"<sup>119</sup>.

En México, según Acosta Romero<sup>120</sup>, los actos de gobierno son aquéllos que se relacionan con la integración o elección de los poderes de la Unión, los de las entidades federativas o los municipales, así como los derivados de las relaciones entre éstos.

#### **1.3.1.1.4. La función jurisdiccional**

Señala el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que, cuando "en el largo proceso de racionalización de la conducta humana, la solución de los conflictos pasó de la venganza privada a la intervención del poder público, apareció la función jurisdiccional [la cual] ha sido considerada desde tiempos inmemoriales como una manifestación de la potestad estatal y, considerada desde

---

<sup>118</sup> Cassagne, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 110, pp. 66-67.

<sup>119</sup> *Ídem.*

<sup>120</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, nota 84, p. 744.

el punto de vista de su Constitución orgánica, “aparece la justicia como un tercer gran poder en el Estado”<sup>121</sup>.

De acuerdo con esta misma obra, el concepto de Poder Judicial es utilizado, en nuestro texto constitucional, como analogía de la “función pública esencialmente jurisdiccional, en que se desenvuelve el Estado Federal Mexicano”, y añade que “el multicitado poder, como equivalente a la actividad que despliegan, la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, se desarrolla en dos distintas funciones jurisdiccionales que son, respectivamente, la judicial propiamente dicha y la de control constitucional, teniendo ambas importantes notas diferenciales”<sup>122</sup>.

Formalmente, entonces, la función jurisdiccional puede definirse como la actividad que desarrollan los órganos judiciales y que se manifiesta mediante actos procesales, especialmente el acto denominado ‘sentencia’. La definición, según señalamos antes, no se ajusta al enfoque material de la función que se analiza, porque la división de poderes y la de funciones, como ya expuse, no siempre coinciden.

Si bien el criterio formal presta cierta utilidad —como útil es también el concepto formal de la actividad legislativa—, no aclara la naturaleza intrínseca de esa actividad. Así, debemos entender que función jurisdiccional es la que tiene por objeto decidir cuestiones jurídicas controvertidas, mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva. Los elementos esenciales de la función jurisdiccional, pues, serían dos: la cuestión a ser dilucidada y el valor de cosa juzgada que tendrá la resolución a dictarse.

En palabras de Juan Francisco Linares, el ejercicio de la función jurisdiccional se actualiza “cuando hay una controversia en materia jurídica, la que es resuelta por medio de un tercero, independientemente de las partes y cuyas decisiones se imponen a la misma y tienen la fuerza de verdad legal. En el

---

<sup>121</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: jurisdiccional, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 554.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 555.

ejercicio de la función judicial el Estado asegura que la voluntad legislativa sea observada e impone su voluntad a las partes”<sup>123</sup>.

Este concepto puede ser suficiente para dar una solución exacta a muchas cuestiones que interesan de manera importante al Derecho Administrativo, pues permite distinguir una actividad no formalmente jurisdiccional, pero que es realizada bajo formas procesales –jurisdicción voluntaria, por ejemplo— y que mediante el elemento ‘cosa juzgada’ establece un límite preciso y claro entre la actividad administrativa y la jurisdiccional.

El acto jurídico típico es la sentencia dictada por un juez, y para que éste pueda emitir un acto jurídico de esta naturaleza, es requisito *sine qua non* la existencia de un litigio o la solicitud de una jurisdicción voluntaria. La sentencia judicial es creadora de situaciones jurídicas concretas y su finalidad es resolver conflictos determinados. El acto jurisdiccional “no puede ser, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, un acto creador de Derecho, salvo lo dispuesto en la Ley de Amparo respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia”<sup>124</sup>.

Para Dromi, la jurisdicción voluntaria es una “actividad no jurisdiccional cumplida por el órgano judicial [la cual] Constituye típicamente una actividad administrativa, aunque por la clase de relaciones jurídicas en que incide se trata de “administración judicial de derecho privado” con un cometido estrictamente administrativo. La jurisdicción voluntaria es una forma particular de la actividad del Estado perteneciente a la función administrativa. En definitiva se trata de una función administrativa cumplida por el órgano jurisdiccional”<sup>125</sup>.

#### **1.4. Formas y sistemas de gobierno**

Como quedó visto, los Estados se distinguen e individualizan, además de por su situación geográfica, por la estructura de sus órganos fundamentales y la manera en que éstos se relacionan entre sí y con la sociedad. De esta forma, de

---

<sup>123</sup> Linares, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1986, pp. 104-105.

<sup>124</sup> De Pina Vara, Rafael, *op. cit.*, nota 86, p. 54.

<sup>125</sup> Dromi, José Roberto, *op. cit.*, nota 106, p. 50.

acuerdo con las características que asuman cada uno de los tres elementos del Estado —el sociológico, el geográfico y el jurídico—, se podrá determinar la forma de Estado y distinguir tanto las diferentes formas de gobierno, como las de su organización política<sup>126</sup>, tal como apunta Vladimiro Naranjo, para quien las formas de gobierno obedecen a “una mecánica de organización del poder, cuyo objetivo es permitirle al Estado el cumplimiento de sus fines por los medios más adecuados”<sup>127</sup>.

Aristóteles, en los Libros III y IV de “La Política”, con base en el análisis que realiza sobre las constituciones de las ciudades-estado de la época, clasifica a las formas de gobierno en: monarquía, aristocracia y democracia. Por su parte, Maquiavelo, en el Capítulo I de “El Príncipe”, distingue solamente entre monarquía y república, incluyendo en esta última a las aristocracias y las democracias, y utiliza como único criterio para identificarlas el de si el gobierno es de un solo individuo o de una asamblea, señalando que en ambas deben adoptarse reglas para la deliberación. Montesquieu, en los Libros II y III de “El Espíritu de las Leyes”, divide a las formas de gobierno en monarquía-honor, república-virtud y despotismo-miedo, estableciendo como sustento de cada una los motivos que dan lugar a la obediencia de los súbditos o gobernados. Puede afirmarse que lo que determina a cada una de las formas de gobierno, de acuerdo con Bobbio, son las estructuras de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la Constitución asigna el ejercicio del poder.

Kelsen<sup>128</sup> no distingue entre formas de Estado y formas de gobierno. Para este autor, será el método especial según el cual se crea el orden estatal o jurídico, el que determine la forma de Estado, y para identificarlas acude al criterio de la participación de los destinatarios de las normas en su elaboración, identificando así a la democracia y la autocracia como tipos ideales de formas de gobierno. En la primera, los destinatarios de las normas son los mismos que las

---

<sup>126</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *op. cit.*, nota 56, pp. 455-456

<sup>127</sup> Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría Constitucional e instituciones políticas*, 10ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 2006, p. 301.

<sup>128</sup> Kelsen, Hans, *Compendio de Teoría General del Estado*, trad., Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate, México, Editorial Colofón, S.A., 2007, p. 213.

crean; en la segunda, los destinatarios de las normas están excluidos de su creación, y, de acuerdo con Kelsen, todo orden estatal concreto contiene elementos de ambos tipos. El tipo ideal de democracia exigiría que las normas fueran creadas por unanimidad de todos los ciudadanos; sin embargo, dada la imposibilidad de que este tipo ideal pueda actualizarse en los hechos, Kelsen considera a la teoría contractualista de existencia del Estado como un buen sucedáneo, en el entendido de que, una vez hecha la declaración de voluntad común, obliga ulteriormente: *pacta sunt servanda*, que puede complementarse con el principio de mayoría para el establecimiento de nuevas normas y para su modificación. Es ésta una aproximación cercana a la idea de autodeterminación o libertad, por la correspondiente aproximación y armonía de la voluntad de la comunidad y la voluntad de los particulares.

Para Bobbio, “la democracia es el gobierno público, en público”<sup>129</sup>, y, considerando que el mejor remedio contra el abuso del poder es la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la formación de las leyes, los derechos políticos vienen a ser un complemento natural de los derechos de libertad y de los derechos civiles. La democracia es, entonces, una especie de las formas de gobierno, entendida como un conjunto de órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y, en consecuencia, el conjunto de actividades a través de las cuales aquéllos ejercen dicho poder. Partiendo de esta idea, puede decirse que la forma de gobierno es la configuración específica de dichos órganos y actividades, usualmente previstas y establecidas en normas preceptivas<sup>130</sup>.

La democracia puede ser considerada como la consecuencia natural del liberalismo si se le toma en su sentido jurídico-institucional, es decir, desde el punto de vista de su fórmula política, más que desde el punto de vista sustancial, lo que puede traducirse en igualdad en la libertad e igualdad frente a la ley. En un Estado de derecho, inscrito en los principios del Estado liberal, los derechos fundamentales enumerados en la Constitución son interdependientes, en el entendido de que el método democrático es indispensable para la salvaguarda de

---

<sup>129</sup> Bobbio, Norberto, *cit. pos.*, Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 124.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 25.



los derechos fundamentales y la salvaguarda de estos derechos es indispensable para el adecuado funcionamiento del método democrático<sup>131</sup>.

En este sentido, para el buen funcionamiento de la democracia el voto es el medio para influir en la toma de decisiones colectivas, el cual debe tener como presupuesto un ejercicio libre y para que esta condición se cumpla, la participación debe ser real y los ciudadanos tener libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación, que a su vez son esencia del estado liberal, de ahí que el desarrollo de la democracia se haya convertido en el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad. No obstante, y como bien advierte Giovanni Sartori, “creer que un sistema político es una democracia por el hecho de que se llame así, es una forma de destruir la democracia por su propio nombre”<sup>132</sup>.

La democracia moderna es inevitablemente representativa, y si bien existen mecanismos de democracia directa como el *referéndum*, el *plebiscito* y la iniciativa popular, la mayoría de las decisiones se toman por medio de representantes. La democracia representativa tiene lugar cuando quienes participan en las deliberaciones que conducen a la adopción de las decisiones colectivas son representantes de los ciudadanos, es decir, personas que han sido elegidas con esa finalidad. No se les considera delegados, sino representantes de los intereses generales. En una democracia representativa, las diferentes tendencias y orientaciones políticas presentes en el país de que se trate —considerado globalmente, sin exclusiones y en sus proporciones<sup>133</sup>—, deben verse reflejadas en la integración del parlamento, circunstancia que necesariamente está vinculada con los sistemas electorales. En la actualidad, las formas democráticas de gobierno ya no pueden asimilarse sin más a la idea roussoniana de la democracia —consistente en la participación directa de todo el pueblo—, puesto que no existen patrones hegemónicos en los individuos que integran a una comunidad. Existen, sí, diversas orientaciones, opiniones, ideas y creencias, como existen diversos intereses y valores, de ahí que la pluralidad se haya convertido en un elemento

---

<sup>131</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 61, p. 47, paráfrasis.

<sup>132</sup> Sartori, Giovanni, *Aspectos de la democracia*, México, Editorial Limusa-Wiley, S.A., 1965, p. 23.

<sup>133</sup> Bovero, Michelangelo, *cit. pos.* Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 130.

fundamental de la democracia, en tanto nota característica de las sociedades complejas. La pluralidad es un hecho antes que una teoría y existe independientemente del sistema político vigente<sup>134</sup>, como es un hecho también el nexo indisoluble entre pluralismo, democracia y representación.

El Estado moderno se ha organizado, fundamentalmente, con base en tres funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial, de suerte que, el modo en que estas tres funciones se ejerzan y relacionen entre sí, es lo que dará lugar a los distintos sistemas de gobierno. Esta diversidad en las formas que puede adoptar la teoría de la división de funciones, se ha reflejado en las maneras diferenciadas bajo las cuales se consagraron tanto en la Inglaterra del siglo XVII, como en la Francia posrevolucionaria, o en los Estados Unidos de Norteamérica. Mientras en la Inglaterra monárquica se impuso un parlamentarismo bicameral, basado en un régimen de frenos y contrapesos, en la Francia posrevolucionaria se implementó una división rígida de funciones con un parlamento unicameral, y en el país norteamericano se adoptó la forma presidencial, con dos cámaras y de base contradictoria.

El ejercicio del poder basado en límites funcionales, fue la versión escogida por las primeras colonias norteamericanas y por las constituciones francesas, pasando de éstas a la Constitución de Cádiz y transmitida desde allí a la América Latina. Se trata del modelo que propugna una estricta separación de poderes, a partir de la especialización funcional de cada órgano. Para Aguilar Rivera, este sistema fue el adoptado en México inmediatamente tras su independencia, como lo muestra el artículo 9 del Acta Constitutiva de 1824<sup>135</sup>.

#### **1.4.1. Sistema de gobierno parlamentario**

---

<sup>134</sup> *Ibidem*, p.132.

<sup>135</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, "El experimento constitucional bajo la lupa: respuesta a mis críticos", *Revista Política y Gobierno* del Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Volumen IX. Número 2, 2002. [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_IX\\_N2\\_2002/Aguilar.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_IX_N2_2002/Aguilar.pdf), [consultado: 10/05/2010].

La teoría política le debe a la Gran Bretaña el sistema de gobierno parlamentario. Como mencioné anteriormente, la monarquía absoluta cedió ante un parlamentarismo, moderado primero y moderno después. Se trataba de una nueva forma de ejercer el gobierno promovida por el ideal de la libertad, impuesta en un primer momento por los nobles y grandes señores ante una monarquía acostumbrada a tratar con súbditos y no con sujetos de derecho. En este sentido, la Carta Magna de 1215, seguida de la *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689, constituyeron documentos jurídicos que contenían no sólo derechos inalienables de los sujetos que contemplaba, y, por tanto, inviolables incluso por la corona, sino que establecían las formas e instrumentos para su aplicación. Concretamente, el *Bill of Rights* establecía la confirmación de una nueva relación de fuerzas en Inglaterra, consagrando un dualismo necesario entre el rey y el parlamento en la toma de decisiones políticas y su posterior ejecución.

El sistema parlamentario fue el que se extendió con mayor éxito en Europa, adoptando en cada país sus propias características sometidas a las particularidades y evolución histórica de cada uno. Este sistema se caracteriza principalmente por aspectos fundamentales: por un lado, presenta la jefatura de Estado y de gobierno en dos figuras diferenciadas, y, por el otro, el gobierno integra la cámara baja ante la cual es políticamente responsable.

Con algunas variantes definidas por cada país, el consejo de ministros es elegido y está encabezado por un presidente o primer ministro, el cual actúa como Jefe de Gobierno. Éste es nombrado formalmente por el Jefe de Estado, el cual elige al líder del grupo mayoritariamente votado para la cámara baja, de la cual es, por tanto, miembro. Es al gabinete, en su totalidad, al que le corresponde la formulación del programa político y administrativo y su ejecución, mientras que al Jefe de Gobierno incumbe informar al Jefe de Estado sobre los asuntos generales del gobierno, presidir el gabinete y ejercer la supervisión de las dependencias gubernamentales. En relación a las cámaras, éstas se reúnen de forma separada y autónoma, y, si bien la cámara baja tiene mayores facultades que la cámara alta,

ambas se convierten en piezas clave del proceso legislativo. El Jefe de Gobierno y sus ministros, como miembros de la cámara baja, son responsables ante ésta y están obligados a emitir informes y responder las preguntas que los diputados les planteen.

Las iniciativas de ley pueden proceder tanto del gobierno como de ambas cámaras del parlamento, si bien corresponde a la cámara baja el mayor peso en la propuesta de iniciativas, con base en la exclusividad en ciertas materias. El papel que juega la cámara alta varía dependiendo del país. Del mismo modo, a la cámara baja le corresponde esencialmente la discusión y aprobación de los proyectos de ley presentados por el gobierno, apoyándose de diferente manera en la otra cámara. Las cámaras se organizan en torno a comisiones especializadas para asuntos de carácter técnico, las cuales presentan sus informes correspondientes al pleno en cada sesión.

La figura de Jefe de Estado se reduce a labores de representación y protocolarias. Su independencia funcional y su papel de árbitro en los conflictos entre los órganos del Estado es salvaguardada por un sistema de 'irresponsabilidad política'. No obstante, se reserva su derecho de convocatoria, prórroga y disolución del parlamento, si bien debe estar apoyada de cierta manera por el parlamento. Igualmente, le corresponde la sanción de las leyes, la aprobación del gabinete o consejo de ministros, ambas funciones de carácter protocolario, y es el comandante en jefe de las fuerzas armadas.

La función administrativa está representada por el presidente o primer ministro, acompañado por el gabinete o consejo de ministros, los cuales forman parte del partido mayoritario de la asamblea. Desde esta instancia se impulsa la política gubernamental, la cual encontrará facilidades u obstáculos en su desarrollo, dependiendo de la conformación parlamentaria. Por su parte, el parlamento se erige como la instancia más importante de reproducción legislativa y sirve de freno a los abusos del Ejecutivo, mediante diferentes instrumentos, como la moción de censura contra el gabinete ministerial o el voto de confianza contra el presidente.

Con el tiempo, este sistema ha ido reforzando la instancia parlamentaria en detrimento del Ejecutivo, hasta llegar al punto, como señala Walter Bagehot, que el gabinete es un “comité del cuerpo legislativo elegido para ser el cuerpo ejecutivo”<sup>136</sup>; sin embargo, ésta no ha sido la tónica en los países de la Europa occidental, sino más bien al contrario. La disciplina de partido que se ha impuesto en el último siglo, de forma rígida y, en muchos casos, las listas de votación cerradas, suelen convertir a los parlamentarios en incondicionales del presidente del partido. Si el presidente del partido es, además, presidente del gobierno, muy probablemente se dará un sometimiento de la mayoría de los integrantes de la cámara baja a sus determinaciones. Esto ha sucedido, por ejemplo, en Inglaterra, de la manera que tan ilustrativamente nos presenta Sir Donald Maclean: “el poder ha pasado del rey a los comunes, de los comunes al gabinete y del gabinete al primer ministro”<sup>137</sup>.

Si bien el sistema parlamentario es el que, en principio, tiene la mayor variedad de instrumentos que garantizan el control mediante frenos y contrapesos entre los poderes del Estado –con prerrogativas del Ejecutivo contra el parlamento y viceversa, así como la iniciativa del Jefe de Estado que puede convocar a elecciones en caso de conflicto irresoluble entre el Ejecutivo y Legislativo—, también este sistema puede derivar en una ‘dictadura’ del Ejecutivo, si es el caso que dicho poder esté integrado por un partido que cuenta con mayoría en el parlamento –en los casos de bipartidismo—, o con mayoría absoluta, en los casos de multipartidismo.

Para Nogueira Alcalá, el sistema de gobierno parlamentario “es una forma de régimen representativo de colaboración de poderes con un Ejecutivo dualista en un Gabinete Ministerial, responsable ante el Parlamento, dirige la política del país con cierto grado de independencia respecto del Parlamento, mientras el Jefe

---

<sup>136</sup> Bagehot, Walter, *La Constitución Inglesa*, trad. Adolfo Posada, elaboración de formato PDF Rosa María Matías Estrada, Editorial La España Moderna, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=291>, p. 12, [consultado:8/06/2010].

<sup>137</sup> *Cit. pos.* Nogueira Alcalá, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, 2ª ed., Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1993, p. 251.

de Estado no es elegido por el pueblo directamente”<sup>138</sup>, y aclara que esta definición “deja fuera a los parlamentarismos dualistas republicanos del presente siglo”, pues en su opinión, estos regímenes “responden a la idea de otra forma de gobierno que se ha denominado semipresidencial, cuyos ejemplos más caracterizados son Finlandia y Francia bajo la V República”<sup>139</sup>.

Este autor encuentra diferencias en los sistemas parlamentarios, según la distribución de competencias que los distingue. Así, el sistema parlamentario de cooperación ejecutiva y el de gabinete, en el primero de los cuales “existe un amplio equilibrio de competencias entre el Jefe de Estado y el gobierno”<sup>140</sup>, y cita como ejemplo el caso de Italia. En el parlamentarismo de gabinete “hay un desplazamiento unilateral de competencias en favor del jefe de gobierno [en el que] El gobierno se transforma en el centro de impulsión de la vida política”<sup>141</sup>, y ofrece como ejemplos a la República Federal de Alemania, Gran Bretaña, Suecia, Noruega y España.

Para este autor, el *sistema de partidos* de cada país —número y tipo de ellos, y su función al interior del Estado— es determinante en el equilibrio o desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en un sistema parlamentario, considerando que son los partidos quienes están representados en el parlamento, lo que, en términos llanos, ha dado lugar a una equivalencia entre representación parlamentaria y representación partidista, de ahí que el grado de estabilidad del *sistema de partidos* constituya un factor fundamental para el análisis de la institución parlamentaria.

En este sentido, entre los sistemas parlamentarios se distingue a los bipartidistas y los multipartidistas; en el primero tiene lugar una concentración del poder, a pesar de la separación orgánica entre poderes, en tanto que entre el gobierno y la mayoría parlamentaria se genera un vínculo muy sólido, puesto que ambos forman parte del partido gobernante; un bipartidismo atenuado sería aquél

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, pp. 265-266.

<sup>139</sup> *Ídem*.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>141</sup> *Ídem*.

que, además de dos partidos grandes, existen algunos partidos pequeños con representación en el parlamento. En el segundo, ningún partido desempeña un papel fundamental, sino la suma de tres o más. En el parlamentarismo multipartidista, este autor distingue el temperado y el puro, acotando el primero a un número máximo de cinco o seis partidos que juegan un rol fundamental; en el segundo, más de seis partidos juegan ese rol<sup>142</sup>.

El sistema de partidos, dice Nogueira Alcalá, determina el sistema de gobierno parlamentario, mismos que clasifica en: homogéneos mayoritarios, homogéneos cuasi mayoritarios, homogéneos minoritarios, homogéneos minoritarios con y sin apoyo parlamentario mayoritario, de coalición mayoritarios, minoritarios de coalición con apoyo parlamentario mayoritario o sin él, y gobiernos extraparlamentarios. Con base en el propio *sistema de partidos*, identifica también tres tipos de parlamentarismos: el flexible, el estructurado estabilizado y el estructurado no estabilizado. En el primero, “la organización y la disciplina de los partidos que componen el sistema son débiles o hay carencia de alianzas gubernamentales estables, lo que implica que los gobiernos no duran toda la legislatura”<sup>143</sup>; el estructurado estabilizado “es aquel en que, fuera de la organización y disciplina de los partidos, nos encontramos con el elemento de estabilidad de las alianzas electorales [...] de cara al electorado, lo que permite la estabilidad gubernamental”<sup>144</sup>. El tercero “se diferencia del anterior por el hecho de que las alianzas electorales se realizan en el Parlamento sin pasar frente al electorado, lo cual permite su revocación en cualquier instante”<sup>145</sup>.

Para Giovanni Sartori existen por lo menos tres variedades<sup>146</sup> de parlamentarismo: el modelo inglés, formado por un primer ministro o gabinete; el francés, de gobierno por asamblea; y en medio de ellos el parlamentarismo de partidos.

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, pp. 263-264.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 265.

<sup>144</sup> *Ídem*.

<sup>145</sup> *Ídem*.

<sup>146</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada, con el Posfacio: La Transición de México, ¿Hacia dónde? Una agenda para la reforma*, 3ª ed., México, FCE, 2003, p. 116.

El parlamentarismo inglés o Westminster depende de tres condiciones: elecciones pluralistas, *sistema bipartidista* –prohijado por su sistema electoral mayoritario, que da lugar a que el triunfador lo gane todo—, y fuerte disciplina partidista. Los signos característicos del parlamentarismo francés o por asamblea, radican en que el gabinete no dirige a la legislatura, el poder no está unificado, la disciplina partidista es prácticamente nula, los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente, las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos –lo que da lugar a la inseguridad sobre el apoyo a las propuestas legislativas—, y los gobiernos nunca pueden hablar con una voz única y clara. En este sistema, la inestabilidad llega a dar lugar a la falta de efectividad. En el plano intermedio se encuentra el parlamento alemán, cuyo *sistema electoral* da lugar a una integración camaral cercana a una representación proporcional casi pura y, por tanto, a un gobierno de partidos, donde el parlamento sólo designa al canciller, no al gabinete.

#### **1.4.2. Sistema de gobierno presidencial**

Este sistema político fue creado por los constituyentes norteamericanos de Filadelfia en el ocaso del siglo XVIII, quienes tomaron como referente el sistema de gobierno británico y lo adaptaron a su propia realidad. Según Walter Bagehot, este país no hubiera “podido convertirse en un país monárquico, aun cuando la convención constituyente hubiera decretado esta forma de gobierno y los Estados la hubieran ratificado. Ese respeto místico, esa sumisión religiosa que forman la esencia de una verdadera monarquía, provienen de pensamientos y sentimientos que ningún poder legislativo podría crear en ningún pueblo”<sup>147</sup>.

Así entonces, sin un monarca vitalicio que fungiera como Jefe de Estado, introdujeron la figura del presidente electo por tiempo determinado, preservando la separación de los poderes y el control por medio de frenos y contrapesos, además del respeto a las libertades individuales, e incluyendo un elemento adicional: el federalismo. El jefe del Ejecutivo, auténtico ‘monarca republicano’, obtenía su autoridad de una investidura popular que lo hacía independiente del Legislativo.

---

<sup>147</sup> Bagehot, Walter, *op. cit.*, nota 136, p. 4.



Partiendo de tales antecedentes, Nogueira Alcalá señala que el sistema presidencial constituye “una variante republicana de la monarquía limitada [en tanto que] Frente al Parlamento se sitúa un Presidente de la República irresponsable, el cual gobierna con la ayuda de ministros, igualmente irresponsables ante las asambleas, y es, en definitiva, un monarca elegido por un período determinado”<sup>148</sup>.

Cierto es que los constituyentes norteamericanos no buscaban como resultado del sistema presidencial que estaban creando –llamado de esta forma por Walter Bagehot<sup>149</sup>— la figura de un Ejecutivo fuerte, sino lo contrario: un sistema con base en el cual el Legislativo lo sujetara a controles y moderara su desempeño, lo que limitaría el surgimiento eventual de expresiones autoritarias y absolutistas. En este sentido, el Legislativo debía ser tal que no se desbordara por los excesos de las mayorías electoras; de ahí su integración bicamaral de representación popular y estamental.

Cada poder estaba diseñado para ejercer dominio exclusivo sobre el campo de actividad específica que le estaba confiado; pero, por extenso que fuese, el principio de la especialización funcional no era absoluto, puesto que admitía ciertas excepciones provenientes tanto de la misma Constitución –como el derecho de veto a las leyes del Congreso, atribuido al presidente, o el poder de confirmación de puestos federales, reconocido al Congreso—, como de la práctica –como el derecho a iniciar leyes del jefe del Ejecutivo, por medio de mensajes al Congreso—.

Para Nogueira Alcalá, es en el sistema presidencial donde pueden identificarse con mayor claridad los atributos de la separación de los poderes, “que se expresa en la independencia jurídica recíproca de los órganos políticos del Estado”, donde la independencia funcional “es sólo de carácter relativo, ya que la concepción basada en la idea de que el poder detenga al poder, sólo es posible en

---

<sup>148</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 137, p. 160.

<sup>149</sup> Bagehot, Walter, *op. cit.*, nota 136, p. 18. Lo denominó ‘sistema rival’ del sistema parlamentario británico.

la medida que los diferentes órganos participan en la toma de una misma decisión”. En tal sentido, afirma: “la monarquía limitada en su variante republicana, es decir, el régimen presidencial, constituye la realización concreta de poderes tal como la describió Montesquieu”<sup>150</sup>.

Entre los elementos esenciales que este autor apunta como distintivos de este sistema, se encuentran:

“[...] la separación orgánica y, por tanto, la independencia jurídica recíproca entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo”, que entre uno y otro provoca “un cara a cara, en el cual los dos *partenaires* están en un pie de igualdad [...] y la inexistencia de responsabilidad política de los ministros y del Jefe de Estado ante el Parlamento, y la imposibilidad del Presidente de disolverlo [lo que introduce] en el seno del aparato político visto en su conjunto, un dualismo que puede llegar a constituir un factor de debilidad del sistema”<sup>151</sup>.

Otro elemento distintivo consiste en que la separación de funciones es de carácter relativo, pues, como apunta este autor, “permite a cada poder oponerse a ciertos actos del otro, para el desarrollo de los cuales su concurso es requerido”<sup>152</sup>, como el derecho de veto o la ratificación de los tratados internacionales. Como notas características del sistema presidencial también encontramos que el Ejecutivo es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, a diferencia del parlamentarismo, y tiene la facultad para nombrar y remover a sus ministros, cuya “permanencia en el gobierno es independiente del juego de las mayorías parlamentarias, ya que éstas no pueden censurarlo y obligarlo a dimitir por razones políticas, como el Ejecutivo no puede disolver al Parlamento”<sup>153</sup>. Por otra parte, “la incompatibilidad de las funciones ministeriales con el mandato parlamentario y la imposibilidad para el Presidente y sus ministros de tener entrada libre y uso de la palabra en el cuerpo legislativo”<sup>154</sup>, también son característicos de este sistema.

---

<sup>150</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 137, p. 161.

<sup>151</sup> *Ídem.*

<sup>152</sup> *Ídem.*

<sup>153</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>154</sup> *Ídem.*

Para Hauriou, en el sistema presidencial el Ejecutivo es confiado a un solo individuo, electo por el voto popular –independiente, por tanto, del Legislativo—, que concentra los poderes que en un sistema parlamentario tienen por separado el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Los secretarios del gabinete no tienen poder de decisión y están subordinados al presidente, quien los designa y puede removerlos en cualquier momento. Tanto el presidente como su gabinete están sujetos al régimen de incompatibilidades, pues no pueden tener, al mismo tiempo, el carácter de legislador y de miembro del Ejecutivo. Si bien el presidente tiene facultad de iniciativa, el Legislativo la tiene para rechazarlas. En el mismo sentido, el Congreso no puede enjuiciar políticamente al presidente y éste no puede disolver al primero. Cada uno de los tres poderes fundamentalmente ejerce las funciones de su denominación, aunque no de manera absoluta, como la facultad de iniciativa y la reglamentaria, el juicio político, o algunas facultades materialmente legislativas que competen al Judicial<sup>155</sup>.

En palabras de este autor, en los sistemas de gobierno el equilibrio se ha conseguido de dos maneras, “en primer lugar, por medio de una separación tajante o acentuada entre los poderes, que conduce, con su aislamiento, al régimen presidencial; en segundo lugar, por medio de una separación matizada o atenuada que facilita su colaboración, y da como resultado el régimen parlamentario”<sup>156</sup>, con lo que “un régimen presidencial auténtico es aquél en el que los poderes se agotan en el ejercicio de su función respectiva y se aísla uno de otro”<sup>157</sup>.

Para Emilio Rabasa, la separación de poderes en el sistema presidencial es tal, que cada órgano de poder procura afianzar o ensanchar el propio; y advierte que el Ejecutivo va a buscar dominar al Legislativo, o bien el Legislativo sobreponerse al Ejecutivo, con el riesgo de que devenga en una dictadura del Ejecutivo o en una tiranía del parlamento. Una vez que esto se consigue, apunta, no hay enfrentamiento, pero tampoco hay democracia, desaparece el interés

---

<sup>155</sup> Hauriou, André, *op. cit.*, nota 75, pp. 267 y ss.

<sup>156</sup> *Ídem.*

<sup>157</sup> *Ídem.*

general y las libertades se convierten en meras concesiones del Ejecutivo al Legislativo, o viceversa<sup>158</sup>.

### 1.4.3. Sistema de gobierno semipresidencial

Puede considerarse al sistema semipresidencial como una ‘solución mixta’ en la cual la separación de los poderes y sus relaciones orgánicas conllevan un grado de complejidad mayor que en los dos sistemas analizados previamente, en tanto que, si bien sus funciones están claramente delimitadas, orgánicamente se unen en algún punto.

De acuerdo con Duverger, en un sistema semipresidencial concurren tres elementos primordiales: “1) El Presidente de la República es elegido por sufragio universal; 2) Él posee considerables poderes; 3) Se oponen a él, sin embargo, un Primer Ministro y ministros, quienes ejercen funciones ejecutivas y gubernamentales y pueden estar en actividad sólo si el Parlamento no muestra oposición a ellos”<sup>159</sup>; es una ‘alternación’ entre fases presidenciales y parlamentarias, de acuerdo con este autor<sup>160</sup>; sin embargo, para Sartori no se trata de una ‘alternación’ sino de una ‘oscilación’ porque se da dentro del mismo sistema<sup>161</sup>.

Nogueira Alcalá señala que, si bien el presidente es electo por el pueblo, la forma de elección puede diferir en cada país, lo que deriva en interrelaciones orgánicas distintas del Ejecutivo con el parlamento. En el sistema semipresidencial, “los poderes asignados al Presidente de la República son poderes reales y no sólo nominales, como en el caso de los regímenes parlamentarios; ello se debe en parte importante también al hecho de la elección por sufragio universal del Presidente, que lo convierte en un representante del pueblo, que se sitúa al mismo nivel del Parlamento y por sobre el gobierno”<sup>162</sup>. Este autor afirma que una diferencia sustancial que distingue a un sistema

---

<sup>158</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 8ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 141-142.

<sup>159</sup> *Cit. pos.*, Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 137, p. 334.

<sup>160</sup> *Cit. pos.*, Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 146, p.139.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>162</sup> Nogueira Alcalá, Humberto, *op. cit.*, nota 137, p. 334.

presidencial de uno semipresidencial radica en que el Ejecutivo en este último “es bicéfalo y que el liderazgo gubernamental corresponde al jefe de gobierno y no al Presidente de la República [...] como también por el hecho de que el gobierno no puede ser mantenido en funciones por el Jefe de Estado en contra de la voluntad del Parlamento”<sup>163</sup>, si bien este último tiene “poderes reales y efectivos y ellos responden a una competencia de atribución”<sup>164</sup>.

El parlamento, pues, no tiene la posibilidad de obstruir la función presidencial ni destituirlo, pero sí puede ocurrir a la inversa, es decir que el presidente disuelva al parlamento, cuando el objetivo es el de formar mayorías estables y evitar el imperio de los partidos. En el caso francés, la función primordial del Jefe de Estado es la de garantizar el funcionamiento regular de las instituciones, así como dirigir la política exterior y las fuerzas armadas.

Sartori<sup>165</sup> encuentra que si se actualizan las siguientes cinco características, se estará frente a un sistema semipresidencial: a) el Jefe de Estado o presidente es elegido por voto popular; b) comparte el Poder Ejecutivo con un primer ministro; c) el presidente es independiente del parlamento, pero su voluntad debe de ser canalizada por medio de su gobierno; d) el primer ministro y su gabinete dependen del parlamento y requieren de una mayoría parlamentaria para su formación; e) la estructura dual permite diferentes balances de poder con respeto de la autonomía de cada una de las partes. Es, en suma, un sistema mixto de estructura flexible y de autoridad dual, donde ‘la primera cabeza’ –que sería, según Sartori, la del presidente y no la del primer ministro, aunque por ley sea al revés— cambia cuando cambian las combinaciones de la mayoría, lo que trae como resultado una ‘diarquía flexible’.

Algunos teóricos apuntan diferencias dentro de este mismo sistema político, dependiendo del predominio que un órgano ejerza sobre otro, así el modelo

---

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 338.

<sup>164</sup> *Ídem*.

<sup>165</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, nota 146, pp. 148-149.

premier-presidencial o el presidencial-parlamentario. En el prototipo francés, ese predominio es oscilante.

En un sistema semipresidencial, afirma Sartori, una manera de corregir los problemas derivados de un Ejecutivo bicéfalo, cuyas cabezas funcionan al mismo tiempo, es optar por un sistema parlamentario cuando las dos cabezas no funcionen adecuadamente, y por el sistema presidencial cuando el parlamentario funcione de manera inadecuada, circunstancia que, con base en un sistema de premios y castigos hará que quien ejerza el poder se esmere por ejercerlo de la mejor manera posible.

### **1.5. Constitucionalismo y neoconstitucionalismo**

De dos tradiciones diferentes surge el constitucionalismo: la norteamericana y la europea, en la segunda de las cuales ha venido desarrollándose una corriente jurídica –en proceso de consolidación– que se ha denominado neoconstitucionalismo. Si bien algunos de sus principios se han importado de la tradición norteamericana, su origen parte de las resoluciones del Tribunal Constitucional alemán, en los primeros años de labor jurisprudencial, luego de la sanción de la llamada Ley Bonn<sup>166</sup>.

El neoconstitucionalismo ha sido producto de un proceso histórico derivado de la evolución del constitucionalismo del siglo XVIII, que eleva al máximo la protección jurisdiccional de los derechos humanos; también puede considerarse como una teoría jurídica, como una postura doctrinal, o bien como la definición primordial de la actividad jurisdiccional en las democracias constitucionales. Esta fase inicia al final de la Segunda Guerra Mundial en Alemania, Italia y Francia, y más adelante en España; América Latina continúa esta tendencia en la década de los 90, así como algunos países ex comunistas, como Polonia, Hungría y Rusia, y otros del continente africano: Sudáfrica, Mozambique y Argelia, mediante la creación, o bien el fortalecimiento, según el caso, de tribunales constitucionales para velar por el efectivo respeto de los derechos humanos.

---

<sup>166</sup> Constitución de Alemania Occidental del 23 de mayo de 1949.

De acuerdo con Luis Roberto Barroso, el marco filosófico del nuevo Derecho Constitucional es el pospositivismo, identificado por la unión de las dos corrientes filosóficas que ofrecen paradigmas opuestos para el Derecho: el iusnaturalismo, basado en principios de justicia universal, y el iuspositivismo, que equipara a la ley con los derechos. El pospositivismo intenta ir más allá de la legalidad estricta, haciendo una lectura moral del Derecho, sin la intervención de categorías metafísicas, de manera que su interpretación y aplicación están inspiradas en una teoría de la justicia, pues aquél ha incorporado la normatividad de los principios y definido su relación con los valores y las reglas. En esta corriente resurge la razón práctica y la argumentación jurídica, nueva hermenéutica constitucional, a partir de una nueva teoría de los derechos fundamentales, con la dignidad humana como piedra angular, en una reaproximación entre el Derecho y la Filosofía<sup>167</sup>.

La aplicación del Derecho, entonces, sufre tres grandes transformaciones. En la primera, se evidencia la fuerza normativa de la Constitución mediante su reconocimiento como norma jurídica, no sólo como documento político, en la que se establecen directrices para la actuación de los poderes públicos; siendo una norma jurídica, es vinculante y su observancia es obligatoria. En la segunda, con la consagración de la supremacía constitucional, la jurisdicción constitucional se expande y se aleja de la concepción –en el modelo francés— de que la ley era expresión de la voluntad general porque era emitida por el parlamento, en contraposición con la experiencia estadounidense, que encomendó al Poder Judicial la protección de los derechos fundamentales consagrados en su texto supremo –dejándolos fuera del proceso político mayoritario—, lo que sirvió de modelo para la creación de tribunales especializados en el control de la constitucionalidad. En la tercera, se desarrolla una nueva dogmática en la interpretación constitucional, que es, precisamente, el neoconstitucionalismo.

---

<sup>167</sup> Barroso, Luis Roberto, *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho*, UNAM, México, 2008, pp. 4-5, paráfrasis.

La fase de constitucionalización de los sistemas jurídicos se identifica con siete condiciones que, de acuerdo con Guastini<sup>168</sup>, son: a) Constitución rígida; b) la garantía jurisdiccional de la Constitución; c) la fuerza vinculante de la Constitución; d) la sobreinterpretación de la Constitución; e) la aplicación directa de normas constitucionales; f) la interpretación conforme de las leyes; y g) la influencia de la Constitución en las relaciones políticas.

El neoconstitucionalismo hace énfasis en el respeto, protección y garantía de ejercicio de los derechos humanos en el orden jurídico interior, dirigido a los tribunales, y especialmente a un tribunal constitucional. La evolución va del Estado legal de Derecho al Estado constitucional y democrático de Derecho, en el que la Constitución es la expresión jurídica de la democracia y el centro del sistema normativo, con especial énfasis en la persona humana y sus derechos como eje del sistema jurídico, en el que, valga decir, los jueces tienen la última palabra. El reconocimiento constitucional de los principios que consagran valores o indican fines públicos y su superioridad frente a las reglas —rasgo distintivo del positivismo—, transfiere al intérprete un amplio margen de discrecionalidad para determinar su sentido y alcance, de manera que, frente a la posibilidad de que dos normas de igual jerarquía colisionen, el intérprete sea capaz de generar el Derecho aplicable a cada hecho. Así, ante un conflicto de normas constitucionales, los criterios tradicionales (jerárquico, cronológico y de especialización) no resultan suficientes, lo que obliga al intérprete a encontrar la solución a ese conflicto, bajo el presupuesto de que el hecho acepta más de una solución posible, y para asegurar su legitimidad, hace uso de la argumentación, a través de la ponderación de casos difíciles: “la legitimidad de una decisión judicial se basa en su vinculación con una deliberación mayoritaria, sea del constituyente o del legislador”<sup>169</sup>.

La constitucionalización del Derecho, no sólo referida a la inclusión en el texto constitucional de ramas infraconstitucionales, sino entendida como el efecto expansivo de las normas constitucionales que proyectan su contenido material e

---

<sup>168</sup> Guastini, Riccardo, “La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano” *Neoconstitucionalismo (s)*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 49-57.

<sup>169</sup> Barroso, Luis Roberto, *op. cit.*, nota 167, p. 16.



ideológico en todo el sistema jurídico, incumbe especialmente al Poder Legislativo porque le impone directrices para la ejecución de sus tareas. En cuanto a la función legislativa, resulta indispensable la revisión integral del sistema jurídico para armonizarlo y actualizarlo, teniendo a los derechos humanos como centro de toda disposición. Vale aclarar que el marco jurídico de los derechos humanos no se limita al orden interno, pues en el plano internacional se ha ido generando una serie de decisiones y mecanismos que constituyen sistemas de protección de los derechos humanos, con los que surge un nuevo paradigma de la convivencia jurídica nacional e internacional, pues tales sistemas consideran a la persona humana como sujeto del Derecho Internacional. Esta multiplicidad de ordenamientos exige, igualmente, una armonización de sus disposiciones, a fin de que no se conviertan en letra muerta, por lo que el Legislativo tiene frente a sí un enorme reto: hacer conteste la legislación nacional con la internacional en materia de derechos humanos.

Partiendo de lo expuesto, el fenómeno del neoconstitucionalismo consiste en la intensificación del modelo constitucional, potenciado por el surgimiento y recepción, en el ámbito nacional, de las convenciones del Derecho Internacional en materia de derechos humanos, y se ocupa específicamente de la protección de lo previsto en la parte dogmática de las constituciones, ya que su objetivo no se constriñe a organizar ni limitar al poder, sino a afianzar y garantizar la vigencia de los derechos humanos. De acuerdo con Paolo Comanducci:

“El neoconstitucionalismo tiende a distinguirse parcialmente de la ideología constitucionalista ya que pone en un segundo plano el objetivo de la limitación del poder estatal —que era por el contrario absolutamente central en el constitucionalismo de los siglos XVIII y XIX—, mientras que pone en un primer plano el objetivo de garantizar los derechos fundamentales. Este cambio de acento es fácilmente explicable por el hecho de que el poder estatal, en los ordenamientos democráticos contemporáneos, no es más visto con temor y sospecha por la ideología neoconstitucionalista, que más bien se caracteriza justamente por su apoyo a ese modelo de Estado constitucional y democrático de derecho, que se ha

afirmado progresivamente en Occidente y que va expandiendo su influencia en vastas zonas del mundo”<sup>170</sup>.

Con base en esta afirmación, debemos entender que el ejercicio tradicional de la función legislativa ha sido una respuesta histórica a la necesidad de limitar al poder por el poder, debiendo ahora integrar estos nuevos principios –dando por sentado que el poder ya se sabe limitado— y enfocarnos en que las funciones relacionadas con el ejercicio del poder se lleven a cabo en beneficio de la población, con base en la protección de los derechos humanos.

“El derecho, parafraseando a Villey, es una obra colectiva que comienza a determinar el constituyente con la mayor generalidad, pero que culmina el juez cuando interpretando la significación del lenguaje jurídico, da una respuesta al problema que le llevaron los mismos que lo han constituido en autoridad. La unidad de esta obra colectiva, su congruencia y el alcance de los fines que persigue, entre los que destaca el acceso a la justicia, es lo que hace que los textos constitucionales estén en el vértice del sistema normativo. Por tanto, la búsqueda de nuevos mecanismos para hacer que las leyes estén de acuerdo con la norma fundamental nunca puede ser un esfuerzo vano”<sup>171</sup>.

De acuerdo con Comanducci, si se analiza el neoconstitucionalismo como una teoría, podrá concluirse que se trata de una “alternativa respecto a la teoría iuspositivista tradicional: las transformaciones sufridas por el objeto de investigación hacen que ésta no refleje más la situación real de los sistemas jurídicos contemporáneos. En particular, el estatalismo, el legicentrismo y el formalismo interpretativo, tres de las características destacadas del iuspositivismo teórico de matriz decimonónica, hoy no parecen sostenibles”<sup>172</sup>. En efecto, mientras que esta nueva teoría jurídica responde a la validez, la eficacia y la justicia de la norma, el iuspositivismo se ocupa únicamente de la validez, por lo

---

<sup>170</sup> Comanducci, Paolo, *Constitucionalización y teoría del derecho*, Conferencia pronunciada en el acto de recepción como académico correspondiente en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, 23 de Agosto 2005. <http://www.acader.unc.edu.ar>, [consultado: 21/12/2011].

<sup>171</sup> Serrano Migallón, Fernando, “El control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. LVII, núm. 247, enero-junio 2007, pp. 81-87, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr5.pdf>, [consultado: 06/01/2012].

<sup>172</sup> Comanducci, Paolo, *op. cit.*, nota 170.

que la eficacia y la justicia se dejan para los terrenos de la sociología y la filosofía del Derecho, respectivamente. Con el neoconstitucionalismo, como teoría jurídica, se da respuesta a los tres aspectos que debe observar una norma: a) ser conforme con los derechos humanos; b) ser eficaz porque garantiza el ejercicio de estos derechos; y c) ser justa en respetar los derechos humanos.

Si se habla del neoconstitucionalismo como una doctrina, deberá relacionársele con una participación más activa del Poder Judicial en la tutela de los derechos humanos. Así, en tanto que se advierte una disminución progresiva de la discrecionalidad de los poderes políticos y se promueve el aumento en la discrecionalidad de los jueces de control de la constitucionalidad, cabría pensar que, “Así como el siglo XIX ha sido el siglo del Poder Legislativo y el siglo XX el del Poder Ejecutivo, el siglo XXI será, de acuerdo a una profecía neoconstitucionalista, el del Poder Judicial”<sup>173</sup>.

Resultándome interesante, no coincido del todo con esta ‘profecía’ neoconstitucionalista, porque si bien al Poder Judicial corresponde la función de ser el intérprete final de las disposiciones constitucionales y legales, al Legislativo toca la tarea de elaborarlas, de suerte que, en la medida en que quienes lo integran se imbuyan del sentido primordial y alcances de la función de ‘representar’ a los ciudadanos, en comunión con los derechos humanos, serán capaces de proteger esos derechos y aspiraciones desde la propia ley y de crear el entramado institucional y jurídico que permita gobernar, respetando y promoviendo los derechos humanos. Solamente en democracia es posible gobernar de esta forma, es decir, aquella que se construye con el concurso de los ciudadanos en la integración del poder público.

La democracia, como fuente de legitimidad y forma de gobierno, es el conducto para afianzar las decisiones políticas: quién, cómo y qué decide, y el requisito indispensable para ello es la participación de los ciudadanos en la

---

<sup>173</sup> Santiago, Alfonso, *Neoconstitucionalismo*, Sesión privada del Instituto de Política Constitucional, 3 de abril 2008, Argentina, <http://ancmyp.org.ar/user/files/02neoconstitucionalismo.pdf>, [consultado: 23/02/2012].

elección de sus representantes, de aquéllos que tomarán decisiones a su nombre. Dos son las condiciones que deben darse para que los ciudadanos elijan a sus representantes democráticamente: a) la sustancial, que radica en el reconocimiento de sus libertades individuales, y b) la material, que se expresa en el reconocimiento de los derechos sociales, y ambos deben encontrarse en la ley. Sin ellas, la democracia no puede consolidarse; se trata de un círculo virtuoso por el que los representantes aprueban leyes justas y toman decisiones políticas por mandato de sus representados, y éstos ven reflejados sus intereses y aspiraciones en esas leyes y decisiones.

Debe tenerse cuidado, sin embargo, de evitar “la legitimidad de un “suicidio” democrático de la democracia”<sup>174</sup>, entendido como la decisión de la mayoría de eliminar las reglas del juego democrático –como el derecho de las minorías o la decisión de entregar el poder a un gobierno autoritario—. Así, debieran dejarse fuera de la decisión de la mayoría tanto las reglas del procedimiento democrático, como las libertades individuales y ciertos derechos sociales, pues si se aspira a preservar la democracia, debe aceptarse:

“[...] que la legitimidad formal de las decisiones *depende* del respeto de *algunos* derechos fundamentales [y que] la legitimidad democrática de una decisión siempre es *formal*, pero ésta solamente es viable cuando en el sistema constitucional se encuentran garantizados los derechos que sustentan los procedimientos democráticos”<sup>175</sup>.

Si consideramos, con Ferrajoli, que no hay nada más democrático que el reconocimiento de los derechos humanos, no es difícil aceptar que la soberanía popular debe estar acotada a determinadas reglas, aunque el último poder de decisión sobre las cuestiones fundamentales siga siendo de los ciudadanos, de donde puede afirmarse que “una decisión será democrática y constitucionalmente legítima si y sólo si ha sido adoptada de conformidad con los principios democráticos (legitimidad formal) y, al mismo tiempo, respeta los límites de

---

<sup>174</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 268.

<sup>175</sup> *Ibidem*, pp. 268-269.

contenido impuestos por la Constitución (legitimidad sustancial)”<sup>176</sup>, de donde se sigue, retomando a Luis Roberto Barroso, que una decisión de esta naturaleza será capaz de dar legitimidad a una decisión judicial, puesto que estará basada en su vinculación con una deliberación mayoritaria, en este caso, del legislador<sup>177</sup>. De esta forma, el poder de los jueces constitucionales, siendo vital, debe acotarse al de ser garantes del imperio de la Constitución, es decir, que su poder no debe ser ilimitado, pues lo contrario podría degenerar en un gobierno de los jueces. Por ello, “para evitar un posible traslado de poder desde las manos de los ciudadanos (y/o sus representantes) hacia las manos de los jueces constitucionales, los derechos contenidos en la esfera de lo indecible deben ser pocos y definidos en términos más precisos posibles”<sup>178</sup>.

La norma escrita debe ser válida no únicamente porque es vigente, sino porque es justa, de ahí que las deficiencias que presenta la ley sean suplidas por los jueces en su aplicación a casos concretos, quienes, debido a la premura por dar una respuesta pronta a los particulares en la protección de sus derechos fundamentales, terminan por integrar Derecho. Esto se da así porque el proceso legislativo suele ser largo y tortuoso, frente a la relativa agilidad en la expedición de las sentencias, mismas que, al crear precedentes, pueden llegar a convertirse en normas generales. Si, como afirma Ferrajoli, “la crisis [de la legalidad] tiene su génesis en dos factores: la inflación legislativa y la disfunción del lenguaje legal”<sup>179</sup>, el legislador está obligado a desempeñar cuidadosamente su papel como hacedor de las leyes, y tener, como condición primordial, el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos humanos, dejando atrás esa “política que ha degradado la legislación a administración [y difuminado] la distinción entre ambas funciones tanto en el terreno de las fuentes como en el de los contenidos”<sup>180</sup>. A la luz del neoconstitucionalismo, el Legislativo tiene frente a sí un gran reto: impulsar

---

<sup>176</sup> *Ídem.*

<sup>177</sup> Barroso, Luis Roberto, *op. cit.*, nota 167, p. 23.

<sup>178</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 270.

<sup>179</sup> Ferrajoli, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de derecho”, *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell, Editor, Madrid, Trotta, 2003, p. 20.

<sup>180</sup> *Ídem.*

la “razón jurídica en la refundación de la legalidad ordinaria”<sup>181</sup>, es decir, proveer a cada ley de un suficiente contenido axiológico y una explicación prolija de las razones que subyacen a su contenido, además de fuerza formal, con lo que se proveerá también a la seguridad jurídica y a impulsar la evolución del Estado de Derecho.

La función legislativa debe estar imbuida de los principios que rigen al neoconstitucionalismo, y concentrar su actuación, por un lado, en dar mayor eficacia y dinamismo al proceso legislativo, y por el otro, en realizar la actualización eficiente del marco jurídico. Para ello, en la elaboración de las leyes, el Legislativo debe considerar: a) la consagración de los derechos humanos; b) la armonización con las disposiciones internacionales; c) la sistematización de la normatividad; y d) la utilización de un lenguaje llano. Pueden diseñarse, además, mecanismos para proteger o blindar ciertas decisiones del Legislativo, de forma tal que la resolución de un juez constitucional de derogar una disposición adoptada democráticamente, no sea posible en todos los casos, ya que, el máximo “problema del constitucionalismo democrático es encontrar la manera de tutelar los derechos sin reducir a banalidad la soberanía popular”<sup>182</sup>. Otras medidas organizativas de carácter interno que conduzcan a la profesionalización de los cuerpos de apoyo técnico, deben acompañar este proceso. En conclusión, la función legislativa deberá contemplar un proceso holístico, que tenga al marco jurídico como un todo orgánico capaz de velar por la salvaguarda de los derechos fundamentales, y evite, en la medida de lo posible, las contradicciones entre diversos ordenamientos, de forma tal que la congruencia del sistema jurídico abone a la seguridad jurídica y limite la discrecionalidad interpretativa de los jueces.

## **1.6. El control del poder**

La naturaleza de cualquier definición es contingente y convencional, dependiendo del argumento que se desee sustentar. Partiendo de esta afirmación,

---

<sup>181</sup> *Ídem.*

<sup>182</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, nota 45, p. 178.

el poder político consiste en “la formación, la distribución y el ejercicio del poder”<sup>183</sup>, como señalé en un apartado anterior, y se expresa, en palabras de Carla Huerta, en “la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena”<sup>184</sup>, de donde surge la interrogante de cómo definir quién debe ejercerlo y cómo debe hacerlo. Aquí la democracia juega un papel fundamental, pues para que el ejercicio del poder sea democrático, se requiere que sea suficiente y eficazmente controlado, además de surgir de la voluntad ciudadana.

En un Estado democrático de Derecho, para que las decisiones públicas sean obligatorias, deben tomarse con base en reglas previamente determinadas, de manera que si los gobernados las acatan por decisión y con conciencia, mayor será la legitimidad legal y racional de aquél, entendiendo por racionalidad la manera en que garantiza la coherencia, continuidad, uniformidad y efectividad de sus políticas. Así, en la medida en que los controles para mantener el ejercicio del poder dentro de linderos estrictos, den pauta, no sólo a la evaluación de sus resultados, sino al destierro de la arbitrariedad, en esa misma medida se acortará el espacio que separa a los ciudadanos de sus representantes.

Los gobernados tienen derecho a limitar el poder por la vía jurídica, aunque pueden hacerlo también por otros medios, como la rebelión; sin embargo, lo ideal es que el control del poder se lleve a cabo por medios no violentos: “la reforma antes que la revolución”<sup>185</sup>. Para el buen funcionamiento de un Estado, entonces, es necesario limitar el ejercicio del poder mediante el establecimiento de controles, espacio vital del Poder Legislativo.

La constitucionalización de los estados ha guiado a la formalización de algunas restricciones sobre las prerrogativas del poder público, de forma que su ejercicio se ha abierto, cada vez más, a la observación y demandas de la sociedad, y hecho transparente con ello el ejercicio del poder. Merced a lo anterior, los abusos e ilegalidades se han ido limitando a través de mecanismos e

---

<sup>183</sup> Véase: Bobbio, Norberto, *op. cit.*, nota 1.

<sup>184</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., UNAM, México, 2010, p. 5.

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 9.

instituciones cuyo objetivo es garantizar que dicho ejercicio se realice dentro un marco jurídicamente acotado, de donde puede afirmarse que existen dos niveles diferentes de control: a) el que se autoaplica, que puede ser de carácter intra o interorgánico –por medio de mecanismos jurídicos o políticos—, y que persigue como objetivo lograr la cooperación de los diversos actores políticos, y b) el que resulta de la actividad ciudadana.

En el primer nivel se dan dos tipos de control: a) el horizontal o político, que realizan los congresos sobre el Ejecutivo, y b) el vertical, que ejercen los miembros del pacto federal sobre la federación. Los mecanismos jurídicos de control del poder son técnicos y más lentos para producir resultados, en tanto que los mecanismos políticos son más dinámicos porque en su utilización no es exigible la formalidad, y son también más eficaces puesto que producen efectos de mayor alcance, a diferencia de los jurídicos que, por regla general, tienen efectos restringidos a los destinatarios de la norma. En el establecimiento y utilización de los mecanismos de control del poder público, es fundamental atender al contexto en el que esto se presenta: a) si es derivado de la lucha por el poder, b) de la lucha contra el poder, o c) de la lucha en el poder. Es frecuente que las fuerzas políticas opositoras al gobierno en turno confundan el sentido del papel que juegan respecto del control del poder, pues su lucha, originalmente por el poder, llega a degenerar, en los hechos, en una lucha contra el poder, de suerte que si estas fuerzas políticas opositoras llegan en algún momento a ser gobierno, tendrían eventualmente que enfrentar una socavada legitimidad y la desconfianza ciudadana en las instituciones.

En el segundo nivel, la democracia participativa es una opción para atenuar el peso del poder a través de la participación de la sociedad civil organizada; sin embargo, debe tenerse cuidado en este apartado, puesto que las denuncias de corrupción o de ineficacia en contra de instituciones públicas o de partidos políticos, en los hechos pueden llegar a debilitar las posibilidades reales de control sobre el gobierno: si los controladores están desprestigiados, el apoyo al ejercicio



impune del poder será mucho mayor<sup>186</sup>. Por ello, las expresiones ciudadanas tienen que utilizar la vía de las instituciones que sus representantes crearon; de lo contrario, terminarían por ser un ejercicio caprichoso y eventualmente ilegal, de un derecho originalmente legítimo. Es decir, la utilización de la vía ilegal para el ejercicio de un derecho, podría poner en duda hasta la legitimidad misma de ese derecho.

Carla Huerta considera que la Constitución es el instrumento idóneo para articular los sistemas de control, aunque no es el único<sup>187</sup>. Visto desde la perspectiva constitucional, el control del poder tendría que radicar fundamentalmente en el Congreso y éste, ejercerlo mediante normas jurídicas emitidas *ex profeso*, con instituciones *ad hoc*, o bien establecer mecanismos de control específico, sin perder por ello su facultad constitucional. Así, la función de control se distribuye entre todos los órganos que ejercen el poder o están dotados de autoridad, de forma tal que todos ellos son controladores y controlados, a través del Derecho positivo, lo que convierte al orden jurídico en elemento y objeto de control<sup>188</sup>.

Finalmente, los controles más eficaces son los que no paralizan la acción de los órganos de poder, puesto que, de ocurrir esto último, la atención de los asuntos públicos quedaría desplazada a un segundo término<sup>189</sup>. Es indispensable, por ello, que en el establecimiento y utilización de los mecanismos de control del poder no se pierda de vista el objetivo principal, que no debe ser el de derrotar al oponente *per se*, sino el de sujetar a los órganos de gobierno a los estrictos límites que la ley señala para el ejercicio del poder, y evitar el abuso y la arbitrariedad.

---

<sup>186</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, UNAM, México, 1998, p. 2.

<sup>187</sup> Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 184, p. 10.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>189</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 186, p. 8, paráfrasis.

## **CAPÍTULO 2**

### **REPASO HISTÓRICO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO**

#### **EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO**

**2.1.** Introducción. **2.2.** Siglo XIX: fortaleza del Legislativo. **2.2.1.** La invasión napoleónica a España y sus repercusiones en la Nueva España. **2.2.2.** Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812. **2.2.3.** Ignacio López Rayón y los elementos Constitucionales. **2.2.4.** Morelos y el ideario mexicano. **2.2.4.1.** La Constitución de Apatzingán. **2.2.5.** El primer imperio. **2.2.5.1.** El fallido imperio y el Plan de Casa Mata. **2.2.6.** Documentos constitutivos de la nación mexicana. **2.2.6.1.** El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. **2.2.6.1.1.** Pugna entre liberales y conservadores, y sus repercusiones en el Poder Legislativo. **2.2.6.2.** Las constituciones centralistas de 1836 y 1843. **2.2.6.3.** El Acta de Reformas de 1847. **2.2.6.4.** La Constitución de 1857. **2.2.6.5.** El restablecimiento de la Cámara de Senadores en 1874. **2.2.7.** Sistema presidencial y Ejecutivo fuerte, nota de fin de siglo. **2.2.7.1.** Regulación interna del Congreso. **2.3.** Siglo XX: Reacomodos institucionales hacia la transición democrática. **2.3.1.** Claroscuros del Poder Legislativo. **2.3.2.** La Constitución de 1917. **2.3.3.** De un régimen de caudillos a la institucionalización del poder.

### **2.1. Introducción**

Existe una liga indisoluble entre Derecho e Historia, y la historia del Poder Legislativo mexicano, en más de un sentido, revela la de la patria toda, especialmente la del siglo XIX. En efecto, lo que ocurría en el Congreso en esa época es una síntesis de lo que acontecía en el país, primordialmente en el ámbito político. Por ello, en tanto que uno de los propósitos de esta obra es analizar el entramado institucional mexicano y los mecanismos de vinculación entre los poderes públicos —básicamente entre el Ejecutivo y el Legislativo—, resulta necesario otear el horizonte en ese tiempo, indagar en el pasado, conocer la forma en que se entrelazan hechos, nombres y fechas, para registrar el origen, sentido y alcance de las instituciones públicas nacionales y de nuestro entramado jurídico.

En este apartado me propongo repasar el diseño institucional del poder público en México, subrayadamente del Poder Legislativo, a fin de revisar los

instrumentos jurídicos y políticos que perfilaron a nuestra nación como una república federal, democrática y representativa.

Además del necesario análisis retrospectivo de la institución parlamentaria, pretendo llevar a cabo un estudio de su estructura y organización internas; de las funciones que en diferentes momentos le fueron asignadas; y de la forma en que éstas se ejercían respecto de las atribuciones del Ejecutivo y del Judicial. Lo anterior, en el contexto de la división de poderes, como una de las notas características de los estados surgidos a raíz de los movimientos libertarios en Europa y América. De igual forma, será interesante advertir cómo los acontecimientos influyeron tanto en el diseño de cada Constitución, como en la normatividad doméstica del Congreso.

## **2.2. Siglo XIX: fortaleza del Legislativo**

La ocupación bonapartista en España, a principios del siglo XIX, habría de conducir no sólo a una transformación radical del gobierno monárquico de ese país, sino a la independencia de sus colonias en América. Como afirma la historiadora Gloria Villegas:

“La propuesta del establecimiento de un cuerpo legislativo que diera nuevo sentido a las instituciones de gobierno, surgió en el seno del pensamiento criollo antes de que se iniciara la lucha emancipadora en la Nueva España; prosperó sobre la base de que los americanos se consideraban con pleno derecho a participar en la conducción de la vida de su país de origen y fue uno de los principios más firmes en la construcción de su identidad”<sup>190</sup>.

El papel de las provincias –que optaron más tarde por erigirse en estados y dotarse de un gobierno interior democrático, representativo y popular— fue determinante no sólo en la decisión de integrar a la federación mexicana, sino en la conformación del Congreso, como el órgano de representación popular por excelencia, característico de la nación con la que estaban soñando.

---

<sup>190</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, serie I, vol. I, t. I., “Historia sumaria del Poder Legislativo en México”, 1997, Villegas Moreno, Gloria, Prólogo, p. 43.

El Poder Legislativo mexicano del siglo XIX nació por la concurrencia de factores como el movimiento independentista, la lucha de los liberales europeos y el modelo de Estado y de gobierno implantado en los Estados Unidos de Norteamérica, y muy señaladamente por el inusitado activismo mostrado por las diputaciones provinciales que participaron en las Cortes de Cádiz. Todo esto sería determinante para que el constituyente que inició en 1823 adoptara un modelo de Estado federal, un gobierno democrático y republicano, y el principio de división de poderes. Estas decisiones permitirían a la nación sobrevivir a su amparo –aun en medio de avatares y circunstancias complejas— el tiempo necesario para consolidarse como un país independiente.

Algunos de los factores que robustecieron a la institución parlamentaria durante el primer siglo de vida independiente del país, fueron: a) el control que los grupos de poder local ejercían sobre el escaso electorado y en los representantes, a elegir y los electos; b) la ausencia de un sistema de partidos que asegurara la disciplina en el voto de los legisladores; y, c) un sistema electoral incipiente y la dispersión geográfica que hacían prácticamente imposible la organización regular y ordenada de los comicios. La realidad sociopolítica creó el ambiente ideal para que los representantes populares desplegaran un poder e influencia personal notables, mismos que trasladaron al Congreso. La práctica de controlar y vigilar al Ejecutivo no surgió, en ese entonces, como un sano indicador del principio de división de poderes, sino como un mecanismo de los grupos de poder para asegurar que sus intereses no resultasen afectados o que determinado credo político no dominase el ejercicio del poder público, lo que condujo a que el Congreso se erigiese en actor indispensable durante el siglo XIX y llegase a tener esa ‘calidad de artífice de la vida política’ que “en el nuevo mundo se atribuyera, tempranamente, a los organismos representativos. [...] Más aún, el deseo incumplido de tener un monarca propio provocó que en América los atributos de la dignidad real fueran depositados en los cuerpos representativos y que éstos adquiriesen un carácter

mesiánico”<sup>191</sup>. Fue así al menos en los albores del México independiente y en algunos otros episodios del siglo XIX.

### **2.2.1. La invasión napoleónica a España y sus repercusiones en la Nueva España**

Una de las consecuencias que generó la invasión napoleónica a España, en mayo de 1808, fue la transformación de las estructuras del poder político, no sólo en ese país sino en las colonias de ultramar. En medio de la vorágine de la expansión del dominio francés, de la necesidad de hacerle frente y de restablecer los desmedrados mandos militares y políticos, los patriotas españoles se afanaban por encontrar la fórmula para delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades paralelas que se establecieron ante la ausencia del monarca. De esta suerte, la rebeldía española desembocó en la creación de la llamada Suprema Junta Central Gubernativa del Reino –constituida hacia septiembre de 1808 para, entre otras cosas, convocar a las cortes que se encargarían de constituir autoridades legítimas—, y de juntas locales y regionales de defensa, cuyo objetivo fue establecer medidas para salvaguardarse de la invasión francesa y llenar el vacío de poder existente, pues, salvo los llamados ‘afrancesados’, los habitantes de aquel país no reconocían a José Bonaparte como su gobernante.

Los acontecimientos ocurridos en la metrópoli trajeron reacciones diversas en la Nueva España: en los criollos se reavivaron las inquietudes autonomistas y entre muchos más de los novohispanos afloró la idea de la independencia, de tal suerte que, mientras el Ayuntamiento de la Ciudad de México tomaba la decisión de conservar intactos sus vínculos con la metrópoli y su lealtad a la corona, el bando opuesto impulsaba su proyecto de plan de independencia de México, que fue redactado por fray Melchor de Talamantes. En el documento se afirmaba que “en ausencia del rey la nación recobra inmediatamente su potestad legislativa, así como todos los demás privilegios y derechos de la corona. Sostenía que era inobjetable el derecho de la Nueva España a congregarse sus ciudades y villas

---

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 44.

cuando lo exigiese la causa pública y el bien del Estado”<sup>192</sup>, además de proponer la constitución del Congreso Nacional Americano y otorgarle facultades para que se hiciese cargo de administrar los bienes públicos, en tanto este mismo cuerpo colegiado elegía al soberano legítimo de España y de las Indias, el cual debía previamente prestar “varios juramentos, de los cuales debía ser uno el de aprobar todo lo determinado por el Congreso de Nueva España”<sup>193</sup>.

En sus “Apuntes para el plan de independenciam”, Talamantes establecía que el Congreso Nacional Americano debía ejercer todos los derechos de la soberanía y reducir sus operaciones a las planteadas en ese documento, hasta que se resolviera la situación. Dichas operaciones consistían, entre otras:

“[...] nombrar al virrey capitán general del reino y confirmar en sus empleos a todos los demás”; “suspender al tribunal de la inquisición la autoridad civil, dejándole sólo la espiritual [...]”; “conocer y determinar los recursos que las leyes reservan a su majestad”; o “arreglar los ramos de comercio, minería, agricultura o industria, quitándoles las trabas”<sup>194</sup>.

Ante la ausencia del rey –único con potestad para convocar a las cortes—, la Junta Central Gubernativa acordó, en mayo de 1809, la celebración de cortes extraordinarias y en enero de 1810 dio paso a la elección del Consejo de la Regencia que se instaló en Cádiz. Durante los debates para la emisión de la convocatoria a las cortes, el tema de las colonias de España en América, “esa porción inmensa y preciosa de la monarquía”<sup>195</sup>, ocupó un lugar central, pues el sostenimiento y la supervivencia de la metrópoli dependían, en gran medida, de la riqueza de aquéllas. Finalmente, mediante decreto expedido en febrero de 1810 –recibido casi tres meses después en la Nueva España—, se convocaba a los

---

<sup>192</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, serie III, vol. I, t. I., “Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal”, 1997, Villegas Moreno, Gloria, Prefacio, p. 23.

<sup>193</sup> *Idem*.

<sup>194</sup> El texto completo de este documento y de otros a los que habré de referirme en el presente trabajo, puede consultarse en el sitio: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 16/02/2010].

<sup>195</sup> *El Consejo de la Regencia de España manifiesta la situación que guarda la península, y decreta se elijan diputados por las posesiones de América*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 16/02/2010].

ayuntamientos de las capitales de las provincias españolas –consideradas, por vez primera, como partes integrantes de la monarquía— a elegir a los diputados que habrían de representarlas en las cortes:

“Tened presente que al pronunciar ó al escribir el nombre del que ha de venir a representaros en el congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los ministros, ni de los virreyes, ni de los gobernadores; están en vuestras manos”<sup>196</sup>.

Indudablemente se trata de un reconocimiento implícito de que la soberanía también residía en los territorios de ultramar, porque a partir de entonces, en las manos de los españoles americanos habría de estar la conducción de su destino. En las colonias de América, en camino de emanciparse, el concepto de soberanía había comenzado a cambiar de contenido, en el contexto de las reivindicaciones que las colonias –comenzando por las trece americanas, prácticamente recién independizadas— exigían a quienes, desde regiones geográficas distantes, les exigían sumisión, expoliaban sus recursos y les imponían modelos sociales, jurídicos y políticos incompatibles con su propia realidad. Por ello, los representantes americanos a las Cortes de Cádiz llevarían consigo no sólo las ‘instrucciones’ de sus provincias, sino la convicción de que su representación comprendía la del conjunto de la, por entonces, nación española. La Nueva España envió a Cádiz como sus representantes, a 16 diputados que se sumaron a la representación de las otras colonias americanas.

### **2.2.2. Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812**

Las cortes se instalaron formalmente el 24 de septiembre de 1810; sin embargo, dado que no todos los diputados ultramarinos ni algunos de las provincias ocupadas por las tropas francesas habían arribado, se les designaron diputados suplentes. Los ausentes de América y Asia fueron sustituidos por nacidos en el continente americano y el archipiélago asiático, pero residentes en la península. La diputación americana –la mayoría afín a la fracción liberal— objetó el desproporcionado número que de diputados se había asignado para representar

---

<sup>196</sup> *Ídem.*

a aquélla frente al de las colonias, así como la oficiosa acreditación de suplentes, de donde se podía colegir que los peninsulares pretendían tener el control de los debates y del resultado de los acuerdos.

La mayoría de los diputados suplentes participaron en las deliberaciones y ejercieron funciones legislativas, aun cuando los propietarios arribaron más tarde y ocuparon su lugar en las cortes. Entre propietarios y suplentes, las cortes quedaron integradas por alrededor de 300 diputados; 60 de ellos, aproximadamente, eran americanos. Tres tendencias principales dominaban entre los representantes a la asamblea: absolutistas, que impulsaban el regreso de la monarquía y del reinado absoluto de la Casa de Borbón; jovellanistas, ilustrados y defensores de las reformas, pero no de su carácter revolucionario; y liberales, que pretendían la adopción de reformas inspiradas en los principios de la revolución francesa. Con la participación de todos, se fue perfilando un nuevo sistema político basado en una monarquía acotada constitucionalmente, adoptándose, además, el principio de la soberanía nacional y la división de poderes. De todo el contenido de la Constitución de Cádiz, uno de los elementos más importantes para el futuro estado mexicano fue la determinación del postulado de que la soberanía dejaba de ser un atributo concedido *ad absolutum* al rey por intercesión divina. De ello resultó la redacción del artículo 3º de esa Constitución:

“La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

Otro elemento determinante fue la idea de igualdad jurídica promovida por los diputados novohispanos, que pugnaban por abolir el sistema de castas y que no sólo se les reconociera la nacionalidad, sino también sus derechos ciudadanos.

Se cultivaba en Cádiz la semilla de la independencia sembrada en la Nueva España, y desde allá se esbozaban también –como posteriormente se haría en Zitácuaro—, los primeros trazos de lo que serían los principios fundamentales en los que se apoyaría la futura nación mexicana. Por otra parte, la creación de las juntas provinciales y la posibilidad de designar diputados a las cortes por cada una de las provincias que fueron designadas para la Nueva España –pese a la



compleja regulación y forma para elegir a los representantes de las divisiones judiciales—, así como el discernimiento de su estructura organizativa, representaron también logros trascendentes para la nación gestante y la futura federación que habría de constituir años más tarde. Finalmente, acotar las facultades antes omnímodas del monarca y otorgar facultades de iniciativa de ley a las Cortes y “el derecho de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales [...] en los Tribunales establecidos por la ley”, según el artículo 17, fueron también muy relevantes.

Aunque fue promulgada el 19 de marzo de 1812 y reconocida en México en septiembre de ese año, la Constitución de Cádiz fue abolida el 4 de mayo de 1814 por decreto de Fernando VII —que buscaba restituir la monarquía absolutista—, que fue publicado en la Nueva España cuatro meses después, justo cuando la Constitución de Apatzingán estaba a punto de ser promulgada. Más tarde, a seis años de su abolición, y como consecuencia de un levantamiento militar, el monarca fue obligado a restablecer su vigencia. Ocurriría lo mismo en la Nueva España, en mayo de 1820, y permanecería en vigor hasta la emisión del Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano.

### **2.2.3. Ignacio López Rayón y los Elementos Constitucionales**

La convulsa segunda década del siglo XIX —señalada por el inicio de la insurrección—, estuvo marcada por movimientos que pugnaban por ir mucho más allá de la autonomía reconocida en la Constitución de Cádiz a las provincias de ultramar. Enfrentamientos entre independentistas y realistas, así como el surgimiento de líderes y personalidades diversas, inundaron ese periodo. El fusilamiento de Miguel Hidalgo y otros caudillos insurgentes no puso fin a la rebelión, pues José María Morelos habría de reorganizarla y darle un nuevo impulso. Como parte del mismo movimiento, la Suprema Junta Nacional Americana, convocada por Ignacio López Rayón en Zitácuaro, quedó constituida en agosto de 1811; formaron parte de ella José María Morelos y Pavón, y el propio López Rayón, entre otros. La Junta tenía como objetivo establecer un órgano de gobierno independiente, en tanto no se regularizara la situación en la metrópoli, de

forma que, en abril de 1812, éste expidió los “Elementos Constitucionales”, que más tarde envió a Morelos para su revisión. En opinión de algunos, éste es el primer intento formal de Constitución de la incipiente nación mexicana.

En su exposición, López Rayón estableció que la independencia de América era “demasiado justa”, además de acusar a los “enemigos de nuestra felicidad” de haber procurado “presentarla aborrecible a los incautos, haciéndola creer que los autores de nuestra gloriosa Independencia han tenido otras miras, que, o las miserables de un total desenfreno o las odiosas de un absoluto despotismo”<sup>197</sup>. Dentro de los ‘elementos’ que debían servir de base para redactar una Constitución, se declaraba la libertad e independencia de ‘la América’, así como que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo, pero que residía en “la persona del Sr. D. Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Consejo Nacional Americano”. Breve en su texto –cuenta únicamente con 38 artículos— este documento dedicó nueve a una aproximación al Poder Legislativo, estableciendo en su artículo 21, que “aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo”. El proyecto suprimía la esclavitud, las castas y el tormento, y además de establecer los cargos de ‘Protector Nacional’ y de ‘Generalísimo’, describía prolijamente los honores, investiduras y rentas que serían conferidos a los héroes insurgentes.

#### **2.2.4. Morelos y el ideario mexicano**

La vida de José María Morelos y Pavón es una constante lección de patriotismo, de entrega completa y absoluta a las causas más nobles, lucha permanente por la libertad, la superación y la consagración efectiva de nuestras instituciones. Morelos, hombre de raza mestiza y cultura criolla, abrevó del pensamiento político de la Ilustración y encarnó, como pocos, la condición de hombre de América; no tuvo otra pasión que ver a su patria libre y soberana. Pensó en un México que, con plena dignidad y entereza, se distinguiera en el

---

<sup>197</sup> *Elementos constitucionales circulados por Ignacio Rayón*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 23/02/2010].

concierto de las naciones. A diferencia de Hidalgo o de López Rayón, la lucha de Morelos no era sólo por la independencia absoluta para la América mexicana: planteó además, con gran contundencia, algunos principios y valores democráticos que aún hoy mantienen vigencia, como la soberanía nacional, el principio de representación, la división de poderes y la igualdad entre los individuos, posiciones de avanzada para la filosofía política y jurídica de la época.

Para algunos historiadores, el ideario de Morelos consideró el escrito de López Rayón, y quizá tengan razón; sin embargo, admitiendo que uno influyó en el otro, es evidente que el pensamiento preclaro del Siervo de la Nación le llevó a plantear objetivos superiores. En efecto, aquél se oponía a la declaración de independencia que hizo el constituyente de Apatzingán y apoyó, en cambio, “la erección de un cuerpo soberano que, promoviendo la felicidad común, fuese fiel depositario de los derechos de Fernando VII”, fundado “en el conocimiento práctico de la opinión de los pueblos y no en la especulación de fútiles y cavilosos ratiocinios”<sup>198</sup>. Morelos, en el extremo opuesto, no dejaba reducto alguno a la posibilidad de abdicar de la independencia y del concepto rotundo de nación soberana. De ello dan cuenta muchas de sus proclamas, cartas y escritos, pero especialmente sus “Sentimientos de la Nación” que presentó al Congreso reunido en Apatzingán. Entonces y ahora, el valor del texto del artículo 12 de ese documento es incuestionable:

“La buena Ley es superior a todo hombre, y las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia, la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejándolo de la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

Si eso al menos, del rico legado que nos dejó Morelos, pudiésemos incorporar a la vida nacional, estaríamos honrando la política, consolidando la democracia y haciendo justicia. No puedo sino coincidir con la afirmación de que:

---

<sup>198</sup> *Manifiesto de Ignacio Rayón, dirigido al Congreso y a la opinión pública, en el que fija su postura contraria a la Declaración formal de la Independencia.* En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 23/02/2010].

“Morelos [...] es el hombre que planteó la independencia en forma completa y radical; es el caudillo militar más grande que México ha tenido, es el primer político de visionaria proyección y el primer legislador que le dio a la nación mexicana una estructura jurídica”<sup>199</sup>.

#### **2.2.4.1. La Constitución de Apatzingán**

En medio de la campaña armada que mantenía contra las tropas realistas, en 1813 Morelos convocó a un congreso constituyente que elaborara el proyecto de Constitución de la pretendida nación mexicana, y el 13 de septiembre de 1813 quedó formalmente instalado el Congreso de Anáhuac. Acosado militarmente, el constituyente hubo de asentarse en diferentes ciudades de Michoacán hasta concluir la redacción de lo que se conocería como "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", promulgado en octubre de 1814 en Apatzingán, documento que, para algunos, debiera considerarse dentro del catálogo de las constituciones que han regido a México. El hecho de que haya estado vigente por breve tiempo y sólo en una pequeña franja del territorio patrio, sustenta su propuesta y, en el peor de los casos, legitima la polémica.

La Constitución de Apatzingán proclamó la independencia de México, rechazó la monarquía y estableció la república; consagró el principio de la soberanía popular, organizó un gobierno republicano de tres poderes que sustituyó a la Junta de Zitácuaro, y declaró los derechos del hombre y del ciudadano en igualdad ante la ley. En sus artículos 4º y 5º no sólo se encuentran antecedentes del fraseo del artículo 39 de la Constitución vigente, sino de los cimientos del edificio constitucional: lo preceptuado en el artículo 49<sup>200</sup> en vigor es fácilmente identificable en los artículos 11 y 12 de aquel texto constitucional, los

---

<sup>199</sup> Sánchez Cordero, Olga, “Morelos, Presente en el Rumbo y Corazón de México”, *Revista Ario 1815*, México, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, núm. 24, 2007, [http://www.tribunalmmm.gob.mx/publicaciones/Ario1815/ario1815\\_24/Morelos.htm](http://www.tribunalmmm.gob.mx/publicaciones/Ario1815/ario1815_24/Morelos.htm), [consultado: 16/02/2010].

<sup>200</sup> Artículo 49 de la Constitución vigente: “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

cuales distinguen las ‘tres atribuciones de la soberanía’, que consisten en la de “dictar leyes”, la de “hacerlas ejecutar”, y la de “aplicarlas á los casos particulares”, y que los poderes no debían ejercerse “por una sola persona, ni por una sola corporación”.

La aparición de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, tales como el que no fuesen “tiránicos y arbitrarios los actos ejercidos contra un ciudadano sin las formalidades de la ley”, o la inviolabilidad del domicilio, la presunción de inocencia, el derecho a la propiedad y la división de poderes, denotan la proximidad de ese esfuerzo legislativo con las constituciones de más lustre en el mundo. Los preceptos referidos al Poder Legislativo, por su parte, preveían la forma de su integración y número de diputados por provincia. Entre los requisitos para ser diputado se encontraba “tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones de este empleo”, además de establecer el estatuto de inviolabilidad por sus opiniones y la imposibilidad de reelección inmediata.

Para concluir la referencia a la Constitución de Apatzingán –sin profundizar en la conformación plural del Poder Ejecutivo y su bizarro sistema de rotación, ni el detalle en la estructura de las juntas electorales—, hago mención de un concepto interesante que lo mismo puede calificarse de trascendental o de ingenuo, y que se ha obviado en otros textos constitucionales; se trata de lo prescrito por el artículo 24: “La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad”.

De ser una colonia española con un gobierno virreinal, México estaba en camino de ser una nación independiente. Su inscripción definitiva en el registro de los estados soberanos se lograría diez años después de ese primer ejercicio constitutivo.

### **2.2.5. El primer imperio**

Con la captura y fusilamiento de Morelos a finales de 1815, la lucha insurgente comenzó a declinar, aunque Vicente Guerrero consiguió reivindicarla y mantenerla vigente. Combatido, pero nunca vencido por Agustín de Iturbide, éste

logró convencer al primero, en febrero de 1821, de luchar juntos, insurgentes y realistas, por la independencia nacional, lucha que culminó con la proclamación del Plan de Iguala en febrero de 1821, en el que se resolvía la independencia de la Nueva España. El documento hacía un esbozo de las garantías individuales, entre las que destacaban las de libertad, igualdad y propiedad. Le seguiría la firma de los Tratados de Córdoba, en agosto de 1821, con los que se declararon desatados, sin romper, “los vínculos que unieron a los dos continentes”, reconociéndose al nuevo imperio mexicano “por Nación soberana e independiente” y su gobierno “monárquico constitucional moderado”.

Un mes más tarde, reunidos los miembros de la Junta Provisional Gubernativa –que estaría “compuesta de los primeros hombres del Imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto”<sup>201</sup>—, acordaron ser depositarios del “ejercicio de la representación nacional hasta la reunión de las Cortes” y, dado su “atributo de gubernativa, [se arrogó] todas las facultades que están declaradas a las Cortes, por la Constitución política de la monarquía española”<sup>202</sup>, además de establecer la regencia que tendría las mismas facultades que en su momento había tenido su similar en España. Habiendo asumido Iturbide la titularidad de la regencia y de la Junta, muy pronto se vio envuelto en fuertes críticas y enfrentado a la creciente oposición. La Junta hubo de reconsiderar la representatividad, facultades y tratamientos que se había arrogado y optó por convocar a la elección de las cortes en noviembre de 1821<sup>203</sup>. El 24 de febrero de 1822 quedó instalado el Congreso constituyente, declarándose, de acuerdo con lo dispuesto por las Bases constitucionales aceptadas por el segundo Congreso mexicano<sup>204</sup>, que en éste residía la soberanía nacional y que, “no conviniendo queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, se

---

<sup>201</sup> *Artículo 6 de los Tratados de Córdoba*. En 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 7/03/2010].

<sup>202</sup> *La junta provisional gubernativa es soberana*. En 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 07/03/2010].

<sup>203</sup> *Decreto de 17 de noviembre de 1821, sobre convocatoria á Cortes*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 07/03/2010].

<sup>204</sup> *Bases constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano al instalarse*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 10/03/2010].

reservaba “el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión”; delegaba interinamente el Ejecutivo en quienes en ese momento componían la Regencia, y el Judicial en los tribunales entonces existentes. Se adoptaba, además, la monarquía moderada como forma de gobierno.

Encontrándose en curso los trabajos para la elaboración de la Constitución del nuevo imperio —señalados por las diferencias entre liberales y realistas en torno a la forma de gobierno, republicana o monárquica, que convenía más a la nación—, una treta fraguada por militares iturbidistas en mayo de 1822, orilló al Congreso a aprobar la proclamación de Iturbide como emperador; sin embargo, las decisiones de aquél —acotar las facultades de la Junta, eliminar empréstitos forzosos, prohibir gastos no autorizados por el mismo o establecer la inviolabilidad de los diputados por sus opiniones y dictámenes— daban cuenta de las fricciones entre uno y otro poder. Las diferencias de Iturbide con un Congreso tan indócil lo llevaron a disolverlo y a reemplazarlo por la Junta Nacional Instituyente, una especie de órgano colegiado que dotara de legitimidad a sus decisiones.

Hacia diciembre de 1822, la comisión encargada de elaborar el Reglamento Provisional Político del Imperio presentó el proyecto —aprobado por la Junta en febrero de 1823—, por el que se refrendaba a la nación mexicana como libre, independiente y soberana, determinaba que su gobierno era monárquico-constitucional representativo y hereditario, y que el emperador no era sujeto de responsabilidad política, además de reconocer los derechos de libertad, igualdad, propiedad y seguridad jurídica de los mexicanos. En su artículo 23 establecía que el gobierno estaba compuesto de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que eran incompatibles en una misma persona o corporación; el primero residía en la Junta Nacional Instituyente, dotada de la facultad de redactar la iniciativa de Constitución del imperio —cuyos preceptos debían consolidar la forma de gobierno—, así como su correspondiente ley orgánica, la cual determinaría la forma de discutir y sancionar aquélla, además de satisfacer el objeto de “preservar los choques y razonamientos de los poderes legislativo y ejecutivo [...] para lo cual, procederá de acuerdo con el último”. Desde el propio Reglamento, sus

autores pretendían sentar las bases constitucionales de la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo, cuyos desencuentros nacían en el momento mismo en que nuestro país nacía como tal, y con ellos las pugnas entre uno y otro, que se extenderían a lo largo del siglo XIX y parte del XX.

### **2.2.5.1. El fallido imperio y el Plan de Casa Mata**

El ensayo monárquico duraría poco, espoleado por el descontento generalizado y la creciente convicción de que la república era una mejor forma de gobierno. En diciembre de 1822, Antonio López de Santa Anna lanzó un manifiesto por el que proclamaba el sistema republicano y expresaba su ‘anhelo’ de que la nación recobrara su poder y soberanía, y usara “espontáneamente de su representación en la Asamblea de sus diputados, conforme al voto general de los pueblos”<sup>205</sup>. En febrero del año siguiente, en Casa Mata, Veracruz, reunido con otros militares “para tratar sobre [...] los peligros que amenazan a la patria por la falta de representación nacional”, suscribieron el acta<sup>206</sup> del mismo nombre, en la que se acordó que el Congreso se instalara a la mayor brevedad posible, dándose ‘libre facultad’ a las provincias para reelegir a sus diputados, en tanto que los militares se comprometían a “sostener á toda costa á la representación nacional y todas sus decisiones fundamentales” (artículo 5º). El Plan de Casa Mata resultaría, poco después, catalizador del descontento popular que culminó con la proscripción del imperio y la institución de estados soberanos en lugar de las provincias. Se trató de un movimiento de la periferia al centro que impulsó la creación de una república, bajo la forma de Estado federal.

Faya Viesca, citando a Nattie Lee Benson, señala que:

“[...] con la adopción del Plan de Casa Mata, en menos de 6 semanas, por parte de todas las circunscripciones territoriales principales, México quedó dividido en provincias o estados independientes. Al tiempo que cada una de ellas prestaba su

---

<sup>205</sup> *Manifiesto a la Gran Nación Mexicana por el cual el General Antonio López de Santa Ana proclama la República.* En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 28/03/2010].

<sup>206</sup> *Acta de Casamata. El ejército trigarante se voltea en masa contra Agustín de Iturbide y surge la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.* En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 28/03/2010].



adhesión al Plan, asumía el dominio absoluto de sus asuntos y se declaraba a sí misma independiente del aún existente gobierno de Iturbide”<sup>207</sup>.

El depuesto Congreso fue reinstalado en marzo de 1823 y el emperador abdicó el día 20, un mes después de aprobado el Reglamento Provisional del Imperio. En abril de ese año, el Congreso decretó la insubsistencia del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y en mayo siguiente emitió el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, ideado como punto de partida para que los constituyentes elaboraran la Constitución. En este documento destacaba el reconocimiento a las garantías de igualdad, libertad, propiedad y legalidad. Se acordaba también que la forma de gobierno sería una república representativa y federal y, como tal, ejercería sus derechos por medio:

“1º. De los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo; 2º. Del cuerpo legislativo que decreta las leyes; 3º. Del ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos; 4º. De los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales; 5º. De los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios”<sup>208</sup>.

Por primera vez se introdujo la figura del Senado, pero no como parte del Congreso, sino como un ente híbrido que no tenía facultad legislativa, pero sí para iniciar proyectos de ley o ‘reclamar’ la inconstitucionalidad de las leyes, lo cual implicó un incipiente mecanismo de control de la constitucionalidad. El Senado tenía la facultad de reclamar al Congreso nacional las leyes que fueran contrarias a la Constitución, o que no hubiesen sido discutidas o aprobadas de acuerdo con los procedimientos previstos en la misma, y para juzgar a los miembros de cualquiera de los poderes “en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada, [además de] convocar a congreso extraordinario en los casos que prescriba la constitución”<sup>209</sup>. El Senado se compondría de individuos elegidos por los congresos provinciales, a propuesta de las juntas electorales de provincia, y

---

<sup>207</sup> *El Federalismo Mexicano. Elementos para su estudio y análisis*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República, 3ª ed., México, 1997, p. 37.

<sup>208</sup> *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*. En: 500 años de México en documentos. Se trata del primer antecedente de control constitucional en nuestro país, que correspondía realizar al Senado, órgano *sui generis*, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 30/03/2010].

<sup>209</sup> *Ídem*.

residiría en el lugar que señalara el Congreso nacional; tendría a su cargo “celar la conservación del sistema constitucional [y] proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesario para llenar este objeto”<sup>210</sup>.

Finalmente, el reinstalado Congreso convocó, en mayo de 1823, a la elección de uno nuevo. Para ello emitió una ley electoral en el mes de julio siguiente y el nuevo Congreso –unicamaral y constituido con diputados representantes de las provincias— quedó instalado en noviembre de ese mismo año “para hacernos Nación y una Nación robusta, virtuosa y feliz”<sup>211</sup>.

### **2.2.6. Documentos constitutivos de la nación mexicana**

En su proceso de constitución, la nación mexicana enfrentó diversas disyuntivas para delinear su diseño institucional, lo que era reflejo de las diferencias que dividían a liberales y conservadores. La forma de Estado que adoptó en definitiva, había dado lugar a uno de los más exaltados debates. “¿Federalismo o centralismo? fue el dilema en que transcurrió el inicio de nuestra República. La expulsión y muerte de Agustín de Iturbide, así como la promulgación del Acta Constitucional y de la Constitución Federal de 1824, no resolvían la indecisión, sino que la comenzaban a plantear”<sup>212</sup>.

Años después, resuelto ya, a favor del federalismo, este primer gran diferendo, la forma de gobierno –república o monarquía— siguió enfrentando, en distintos momentos históricos, a los bandos opuestos. Lo mismo ocurrió con el sistema de gobierno que, si bien definido como presidencial, no terminaba por determinar los mecanismos de control más adecuados entre los poderes, para asegurar la buena marcha del país.

#### **2.2.6.1. El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824**

---

<sup>210</sup> *Ídem.*

<sup>211</sup> *Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano con motivo de la instalación del Congreso Constituyente.* En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 07/04/2010].

<sup>212</sup> González Oropeza, Manuel, *El Federalismo*, UNAM, Núm. 53, México, 1995, p. 21.

El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana<sup>213</sup> del 31 enero de 1824, fue el primer paso para delimitar los lineamientos políticos que habrían de identificar a nuestra nación y la dotarían de un marco legal. En el acta se determinó que la nación era libre e independiente, que en ella residía “radical y esencialmente” la soberanía, y que adoptaba para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. En tanto, las otrora provincias pasaban a ser estados “independientes, libres y soberanos” en lo relativo a su régimen interior, de acuerdo con lo que dispusiere la Constitución. El acta establecía también el principio de división de poderes, pero introducía una variante en la composición del Poder Legislativo, el cual no residiría ya en una sola cámara, sino en un Congreso general compuesto por dos cámaras: la de diputados y la de senadores. La integración de la primera tendría como base el criterio poblacional y la segunda el territorial. Los intentos iniciales para preservar la monarquía como forma de gobierno en detrimento de la representación popular, contrastada con el ejemplo de la joven nación norteamericana, habrían influido en los miembros del constituyente para establecer el republicanismo e impulsar la supremacía del Poder Legislativo. En cuanto al Ejecutivo, dejaba abierta la opción de que pudiera ser depositado “en el individuo o individuos” que la Constitución señalare. Los debates para la redacción del texto constitucional<sup>214</sup> se prolongaron hasta el mes de septiembre siguiente. Si bien los congresistas coincidían en lo fundamental: independencia, soberanía nacional, división de poderes y forma de gobierno, otros temas –el federalismo como forma de Estado, por ejemplo– suscitaron acaloradas discusiones.

Esta Carta Magna fue proclamada el 4 de octubre de 1824. El constituyente se congratulaba de haber logrado:

---

<sup>213</sup> *Acta Constitutiva de la Federación*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 05/03/2010].

<sup>214</sup> Valga aclarar que el constituyente trabajó en la redacción no sólo del acta constitutiva y de la constitución general, sino en la emisión de infinidad de decretos y leyes. Leyes tan diversas como la “Ley para establecer las Legislaturas Constituyentes particulares, en las provincias que han sido declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas”; el “Decreto de Amnistía por opiniones políticas”; el “Decreto de Reglas para la administración de la hacienda pública de la federación en los Estados”; el “Decreto de Prohibición del comercio y tráfico de esclavos”; el “Decreto de Clasificación de rentas generales y particulares”; o incluso un decreto de “Aprobación de un tratado de comercio con Colombia”.

“[...] los sublimes objetos a que ha aspirado vuestro Congreso General en la Constitución que os presenta [de] crear un Gobierno firme y liberal sin que sea peligroso; [...] hacer reinar la igualdad ante la ley; [...] demarcar sus límites a las autoridades supremas de la nación; combinar éstas de modo que su unión produzca siempre el bien y haga imposible el mal; arreglar la marcha legislativa, poniéndola al abrigo de toda precipitación y extravío; armar el Poder Ejecutivo de la autoridad y decoro bastantes a hacerle respetable en lo interior, y digno de toda consideración para con los extranjeros; asegurar al Poder Judicial una independencia tal que jamás cause inquietudes a la inocencia ni menos preste seguridades al crimen”<sup>215</sup>.

La nueva Constitución estableció, en su artículo 4º, que la nación adoptaba, como forma de gobierno, el “de república representativa popular federal”, además de la división de poderes. El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso general conformado por dos cámaras, de diputados y de senadores. Los primeros serían electos cada dos años por “los ciudadanos de los estados”, con base en un criterio poblacional: por cada 80 mil almas (sic) un diputado y por fracción que pasara de 40 mil; si algún estado no tuviera esa población, nombraría a un diputado, y por cada tres, o fracción de dos, se elegiría un suplente, pero los estados que tuvieran menos de tres, elegirían a uno; las elecciones de los diputados de los territorios se arreglarían a “una ley particular”. Siguiendo a la Constitución de Cádiz como documento modelo, se entiende que las elecciones eran ‘en tercer grado’, es decir en juntas primarias, parroquiales o municipales, secundarias o de partido y provinciales o estatales<sup>216</sup>. El Senado, por su parte, se integraría con dos representantes por cada estado, los cuales serían electos por mayoría absoluta en las legislaturas estatales, y cada uno se renovarían alternadamente cada dos años. Ante la ausencia absoluta de un senador, la legislatura correspondiente debía elegir al sustituto.

Se establecieron también los requisitos que debían reunir los diputados y senadores para ser electos, además de regular lo relativo al estatuto de ambos, la

---

<sup>215</sup> *Manifiesto del Congreso General Constituyente a los habitantes de la Federación*, del 4 de octubre de 1824. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 01/08/2010].

<sup>216</sup> Orozco Henríquez Jesús, “Evolución y perspectivas del sistema representativo mexicano”, Fix Zamudio Héctor y Valadés Diego, coords., *Evolución y perspectivas del Estado en México*, México, UNAM, El Colegio Nacional, 2010, p. 286.

inviolabilidad de sus opiniones y el fuero, así como sus facultades exclusivas, una de cuales consistía en emitir las leyes conducentes a dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 49, aunque “sin mezclarse en la administración interior de los Estados”. Dicho artículo definía los objetivos que deberían perseguir las leyes emanadas del Congreso, lo que daba cuenta de la fortaleza que se le reconocía, que no era menor al alcance de dichos objetivos:

“1. Sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores; 2. Conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en lo interior de la federación; 3. Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según la acta constitutiva y esta constitución; 4. Sostener la igualdad proporcional en obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley”.

Tanto el Acta Constitutiva como la Constitución de 1824, confirieron “al Congreso General el control de la constitucionalidad y el carácter de supremo intérprete de la Constitución federal [pues] las únicas disposiciones contenidas [en ambos documentos] se refieren a que “las Constituciones no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución final” (artículo 24 del Acta Constitutiva), [y] a que “el Congreso resuelve las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de esta Constitución y del Acta Constitutiva” (artículo 165 de la Constitución)”, a diferencia de la Constitución norteamericana, “donde estas funciones se arrogaron al Poder Judicial desde un principio”<sup>217</sup>.

Respecto de la congruencia que debían guardar las constituciones locales, algunos estados exigieron el establecimiento de un control recíproco sobre las autoridades federales, ante la ausencia de una disposición constitucional que distribuyera competencias entre aquéllas y éstas<sup>218</sup>, de forma tal, que a la limitante de emitir leyes locales que contravinieran a la Constitución o a las leyes federales, debiera corresponder una facultad equivalente de las legislaturas locales, las cuales, formando mayoría de ellas, pudieran protestar una ley del Congreso

---

<sup>217</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 216, p. 115.

<sup>218</sup> Lo relativo al tema de facultades exclusivas, concurrentes y coincidentes, que actualmente regula el artículo 133 constitucional, encuentra su primer referente en el Acta de Reformas de 1847.

general por ser contraria a la Constitución y eventualmente declararse nula. Se buscaba que el control de la constitucionalidad se diera no sólo de manera horizontal, sino también vertical. Por otra parte, en lo tocante a la resolución de la llamada 'duda de ley', ésta quedaba a cargo del propio órgano que la creaba, es decir, el Legislativo. En palabras de José María Luis Mora, como nadie podía ser dispensado del cumplimiento de la Constitución, "porque entonces se haría completamente ilusoria y nada sería fijo ni estable en la organización social [y] como pueden suscitarse dudas sobre el sentido del texto de las leyes constitutivas, es necesario que el cuerpo legislativo se halle facultado para resolverlas y por eso está así dispuesto en la misma Constitución"<sup>219</sup>.

Es importante señalar que la facultad del Legislativo para resolver las 'dudas de ley' habría de generar algunas dificultades e infinidad de trámites engorrosos para el cabal ejercicio de la facultad jurisdiccional del Poder Judicial, pues inclusive hacia 1862, el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establecía que era facultad exclusiva de ésta dar curso, "si las creyere fundadas, á las consultas sobre duda de ley que los Tribunales de la Federación dirigieren al Poder Legislativo, no pudiendo éstas dirigirse sino por conducto de la Suprema Corte"<sup>220</sup>. Paradójicamente, los expertos en Derecho debían aclarar dudas legales con quienes, en su mayoría, no lo eran; aparentemente se entendía el principio de división de poderes de manera absoluta, en tanto que pretendía evitarse la eventual invasión de competencias de un poder a otro, y la posible superposición de uno sobre otro.

Entre otras de las facultades más notables asignadas al Legislativo, destaca la del llamado 'poder de la bolsa', que no sólo podía "Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, y arreglar su recaudación", sino "determinar su inversión", además de contraer deudas sobre el crédito de la federación y tomarle cuentas al gobierno. También podía "Crear o suprimir

---

<sup>219</sup> Mora, José María Luis, *Catecismo político de la Federación mexicana*, Capítulo XVI, publicado en 1831, [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/mora/16.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/mora/16.html), [consultado: 6/05/2012].

<sup>220</sup> Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (29 de julio de 1862), <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/27.pdf>, [consultado: 30/04/2012].

empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones”, así como aprobar los tratados que celebrara el Presidente con potencias extranjeras. Uno de los órganos camarales vinculado directamente con este último era el Consejo de Gobierno –integrado por un senador de cada estado—: una especie de cuerpo asesor del Ejecutivo y de comisión permanente.

Respecto de la organización y funcionamiento de las cámaras, el reglamento interior del Congreso de 1824 estableció que aquéllas debían residir en un mismo lugar y tendrían un solo periodo de sesiones. La instalación formal del Congreso debía realizarse en fechas determinadas, de forma que las sesiones, que eran públicas, iniciaran el primer día de enero. Desde entonces quedó prevista la autocalificación electoral de los legisladores y la elección mensual del presidente y vicepresidente, frente a la duración anual de los secretarios en su cargo. La Gran Comisión en cada cámara debía conformarse con la representación de cada estado y territorios. Según Alonso Lujambio:

“[...] el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado con la representación paritaria de los estados, para acompañar a la Cámara Popular –Cámara de Diputados—, también crea una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados para evitar la concentración de poder en una Mesa Directiva electa por los estados de mayor población y por lo tanto de mayor representación”<sup>221</sup>.

Las sesiones ordinarias se realizaban todos los días, excepto los “festivos solemnes”, y para suspenderlas se requería el consentimiento de ambas cámaras. Los legisladores debían permanecer en ellas “de principio a fin”, y la regulación sobre inasistencias, ausencias o el retiro anticipado de una sesión, así como lo relativo a las licencias –que sólo se concedían “por causas graves” y a no más de la cuarta parte de los integrantes de cada cámara—, tenía una marcada orientación sancionatoria. A las sesiones de las cámaras podían asistir los secretarios del despacho, cuando fueren enviados por el Presidente de la República o “fueren llamados por acuerdo de la cámara”.

---

<sup>221</sup> Lujambio, Alonso, *El Gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada*, Instituto de Estudios Legislativos, Serie: Investigaciones Parlamentarias, LIII Legislatura del Estado de México, p. 11.

Las iniciativas presentadas por los legisladores –que debían serlo por escrito y “concebidas en los términos” que su autor o autores creyeran debían expedirse— no pasaban directamente a comisión, sino que debían ser leídas y sustentadas por éstos en dos sesiones distintas, hecho lo cual, la cámara decidía si debían enviarse a comisión para su estudio o desecharse en ese momento. Las minutas de la legisladora y las iniciativas presentadas por el Ejecutivo y las legislaturas eran turnadas a comisión, para ser dictaminadas en un lapso de 15 días; aquéllas podían solicitar la ampliación del plazo o bien suspender el estudio, si lo exponían así a la asamblea, en sesión secreta.

Una u otra de las cámaras, erigida en Gran Jurado, podía conocer de las faltas de los propios legisladores, del Ejecutivo y sus secretarios de despacho, de los miembros de la Suprema Corte o de los gobernadores de los estados. La responsabilidad en que podía incurrir el primero era de carácter penal –aunque tenía un marcado matiz político—, y procedía por traición a la independencia nacional o a la forma de gobierno, impedir las elecciones o que los representantes populares protestaran y desempeñaran su cargo, o impedir a cualquiera de las cámaras hacer uso de sus facultades. El reglamento definía la integración de la sección que instruiría el expediente y, si la cámara respectiva determinaba que había lugar a la formación de causa, el acusado era entregado al tribunal respectivo, sin que ninguna autoridad pudiese hacer observación alguna a las órdenes emitidas por aquélla para hacer cumplir sus resoluciones.

Por su parte, las atribuciones del Ejecutivo –fuera de la reglamentaria, la de iniciativa, y la de nombrar y remover a sus secretarios del despacho— quedaron reducidas prácticamente a la puesta en operación de las leyes. Era responsable de supervisar la administración de justicia y el cumplimiento de las sentencias, así como “cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo á las leyes”. Su facultad sobre las fuerzas de mar y tierra estaba sujeta a la aprobación del Congreso, así como la de expropiar bienes por causa de utilidad pública, que tocaba aprobar al Senado o al Consejo de Gobierno, y para salir del territorio nacional también requería autorización del



Congreso. El día de la apertura anual de sesiones del Congreso, el Presidente debía pronunciar un discurso que era respondido por algún legislador; no se trataba de un informe, pues correspondía a los secretarios del despacho presentarlo a cada cámara por separado. Como contrapeso frente al Legislativo, el titular del Ejecutivo fue dotado de la facultad de 'veto suspensivo', que sólo podía remontarse con una votación calificada de las cámaras, excepción hecha de las resoluciones sobre las sesiones del Congreso, de calificación de las elecciones de sus respectivos miembros, y las emitidas en su carácter de Gran Jurado.

En esta Constitución se establecieron algunas de las particularidades del federalismo mexicano y su sistema presidencial, como resultado de una combinación de la Constitución de Cádiz y la de Norteamérica. De acuerdo con Ignacio Marván<sup>222</sup>, las herencias de esta Constitución fueron: a) algunos aspectos monárquicos de la institución presidencial, el establecimiento de un consejo de gobierno, integrado por un senador de cada estado, que daría paso a la comisión permanente del Congreso y cuyo objeto inicial era el control sobre el Ejecutivo; y b) la tensión entre estados soberanos y la necesidad de un gobierno central fuerte que mantuviera la unión y la independencia. La urgencia de ese momento era evitar que el país siguiera desmembrándose, así como equilibrar las diferencias en territorio y población.

Una de las fallas más notables de esta Constitución, a decir de León Guzmán, fue el establecimiento de una religión de Estado, pues todos los estatutos de la Iglesia romana debían ser respetados, además de que se dejó al ejército y al clero como clases privilegiadas, lo que hizo que ambos se sobrepusieran a las instituciones y finalmente las destruyeran<sup>223</sup>. Estas fallas bastaban para que el modelo constitucional fuera imperfecto o casi nulo el ejercicio de la soberanía popular.

---

<sup>222</sup> Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?, Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, Océano, México, 1997, pp. 40-41, paráfrasis.

<sup>223</sup> Guzmán, León, *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, Estado de México, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, 2009, p. 52, paráfrasis.

En la ley fundamental de 1824, el Legislativo fue dotado de facultades tan vastas y el Ejecutivo tan acotadas, que a lo largo de los años siguientes, ello vendría a ser causa de constantes enfrentamientos entre ambos poderes, así como de la recurrencia del Ejecutivo a disolver al Congreso y convocar para elegir a uno nuevo. El cúmulo de ordenanzas diversas que nos rigieron desde los albores del movimiento independentista hasta la emisión de esta Carta Magna, dan cuenta de un diseño institucional con fallas notables que abonaron a su sustitución en un lapso histórico relativamente breve. En efecto, el tránsito entre un estado de sumisión prácticamente absoluta a la voluntad unipersonal de un monarca a la constitución de una nación soberana, transcurrió entre cuatro diversos ordenamientos constitucionales: la Constitución gaditana, que establecía la representación de las colonias en un órgano colegiado de sede peninsular, con la preservación del gobierno monárquico y la de las colonias americanas como parte de la nación española; la Constitución de Apatzingán, la primera imbuida de una concepción liberal, que proclamó la independencia, rechazó la monarquía, estableció la república, la división de poderes y el sistema representativo nacional, decretó la abolición de la esclavitud y abrogó el impuesto *per cápita* sobre los indios; el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, con el que se intentó volver a la monarquía hereditaria como forma de gobierno, si bien constitucional y representativa; y finalmente la Constitución de 1824, que recondujo hacia una forma de Estado federal, republicano, representativo y popular, con una marcada división de poderes, y un sistema de gobierno presidencial, aunque señalado por la supremacía del Legislativo.

#### **2.2.6.1.1. Pugna entre liberales y conservadores, y sus repercusiones en el Poder Legislativo**

Resuelta la elección del Presidente de la República y Vicepresidente, se convocó a la elección del primer Congreso constitucional, integrado con las cámaras de diputados y de senadores, el cual trabajó durante los cuatro años del mandato de Guadalupe Victoria. En este Congreso, como en el anterior, también participaron integrantes de los bandos liberal y conservador –identificados con los

ritos masones yorkino y escocés, respectivamente—, y con ellos sus añejas diferencias. Dado que la elección de quien habría de suceder a Victoria en la presidencia favoreció al candidato conservador Manuel Gómez Pedraza, el Congreso –de mayoría liberal— la declaró, mediante decreto, “insubsistente y de ningún efecto” y determinó que procedería “á la elección de presidente entre los generales Guerrero y Bustamante, con arreglo al art. 86 de la Constitución, y á la de vice-presidente, conforme al 88 de la misma”<sup>224</sup>.

La anulación del voto que de algunas legislaturas realizó el Congreso para modificar el resultado de la elección presidencial, desató el primero de los numerosos conflictos que enfrentaría el sistema federal. El proceso de erosión de la vigencia de la Constitución de 1824 encontraría en este hecho una de sus causas; las excesivas facultades del Legislativo frente al Ejecutivo formarían también parte del factor detonante. Restituido en su cargo, a finales de 1832, para concluir los tres meses que restaban de su mandato, Gómez Pedraza, en acuerdo con Santa Anna y Bustamante, disolvió al Congreso y convocó a elegir tanto a uno nuevo como al Presidente. Resultó electo Santa Anna, quien dejó el cargo a Valentín Gómez Farías, aduciendo problemas de salud; sin embargo, su retorno a la presidencia fue exigido por quienes no estaban conformes con las reformas liberales impulsadas por aquél y por la reasumida fortaleza del Congreso. Como con su regreso no se logró contener el activismo reformista, Santa Anna decretó el cierre de sesiones e impidió la entrada en vigor de los decretos que aquél había aprobado, para concluir finalmente en la disolución del mismo y la convocatoria a elegir uno nuevo.

La década que separa 1825 y 1835 transcurrió en un estado de guerra civil casi crónico, señalado por constantes levantamientos militares en diversas regiones del país y la arraigada lucha entre liberales y conservadores que pugnaban, unos por preservar el federalismo, y otros por impulsar el centralismo

---

<sup>224</sup> *Ley sobre las elecciones del general Gómez Pedraza para presidente ó vicepresidente de la República, del ciudadano Vicente Guerrero, y del ciudadano Anastasio Bustamante, del 12 de enero de 1829.* En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 15/08/2010].

como forma de Estado, agravada por las constantes amenazas del exterior, como el intento de invasión española en 1829, y los recurrentes embates del gobierno estadounidense para anexarse grandes porciones del territorio nacional.

### **2.2.6.2. Las constituciones centralistas de 1836 y 1843**

Con el triunfo electoral de los conservadores en 1834, en la sesión extraordinaria del Congreso, en junio de 1835, sus integrantes declararon suspendida la aplicación de la ley fundamental de 1824 –que había fracasado “por muchos factores, pero uno de ellos y de vital importancia [por] el desequilibrio de poderes establecido en ella”<sup>225</sup>—, y en septiembre del mismo año se declaró constituyente. “Tras la Constitución de 1824, los constituyentes habían aprendido que no bastaba dividir el poder para evitar el abuso de éste. El lograr que los poderes permanecieran dentro de sus funciones sin invadir atribuciones de uno u otro no se había logrado en el primer ensayo constitucional”<sup>226</sup>. El nuevo Congreso, de filiación conservadora, tomó la determinación de elaborar una nueva Constitución, por lo que emitió la ley de 23 de octubre de 1835 que contenía las bases para tal fin, así como los lineamientos que organizarían al país en una república centralista. Un año después fueron aprobadas las llamadas ‘Siete Leyes Constitucionales’, y ante la posible amenaza que implicaba la eventual inconformidad de algunos estados frente a la propuesta, las legislaturas locales fueron disueltas y sustituidas por juntas departamentales, poniendo con ello puntos suspensivos al federalismo.

Este movimiento pretendía dismantelar los cimientos del régimen federal establecido 12 años atrás y su transformación en lo opuesto. Las reacciones provenientes de algunas regiones del país, empeñadas en defender su soberanía, no se hicieron esperar: “en la exposición que la legislatura del estado [Zacatecas] le dirigió al Congreso de la Unión, se afirmaba que de la instauración de la

---

<sup>225</sup> Cortez Salinas, Josafat, “El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política”, *Revista Casa del Tiempo*, UAM, México, vol. II, época IV, núm. 13, noviembre de 2008, [http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13\\_iv\\_nov\\_2008/index.php](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13_iv_nov_2008/index.php), [consultado: 31/10/2011].

<sup>226</sup> *Ídem*.

república centralista a la monarquía había “una pequeñísima distancia”<sup>227</sup>, declaratoria que llevó a las fuerzas de Santa Anna a ocupar la capital de ese estado. En tanto, Texas proclamó su independencia en 1836 y un tiempo después se anexó a los Estados Unidos de América. El estado de Yucatán, por su parte, a principios de 1840 también se declaró independiente del gobierno mexicano hasta en tanto no se readoptara el sistema federal.

Estos hechos parecen contradecir la postura de León Guzmán, para quien la causa principal de la caída de la Constitución de 1824 fue que los estados no supieron comprender su misión de entidades soberanas; para este autor, la ‘raza mexicana’ había tenido una “marcada propensión a la obediencia pasiva y fomentada por tres siglos de opresión, razón por la que la centralización no encontró resistencia y pudo sobreponerse al federalismo”<sup>228</sup>.

Si bien en las Siete Leyes se respetaba el principio de división de poderes, se colocaba al Supremo Poder Conservador –creado por la segunda ley, “a imitación del Senado Constitucional de Siéyes”<sup>229</sup>— como una instancia que actuaría por encima de ellos como agente equilibrador, fórmula que los conservadores diseñaron para controlar el ejercicio del poder. El artículo 12 de esa segunda ley lo facultaba para “declarar la nulidad de una ley ó decreto [...] cuando sean contrarios á artículo expreso de la Constitución”<sup>230</sup>, a petición del “supremo poder Ejecutivo” o de la “alta Corte de Justicia”, o por lo menos 18 miembros del Legislativo. Por vez primera se incorporaba el control de la constitucionalidad, antecedente que marcó la pauta para que otros “corrigieran y mejoraran el sistema

---

<sup>227</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 212, p. 40.

<sup>228</sup> Guzmán, León, *op. cit.* nota 223, p. 90.

<sup>229</sup> Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford, 2008, p.833. *cfr.* Fix-Zamudio Héctor, “Tres Instituciones francesas revolucionarias y el derecho constitucional mexicano”, *Bicentenario de la revolución francesa*, México, UNAM, 1998, p.60.

<sup>230</sup> Se trata de un segundo antecedente en materia de control constitucional en nuestro país, si bien a cargo de un cuarto poder que primaba sobre los otros tres, el cual no era “responsable de sus operaciones más que á Dios y á la opinión pública”. El único requisito para que sus determinaciones fueran válidas consistía en que éstas fueran tomadas por al menos tres de sus cinco integrantes, y en el caso de las determinaciones derivadas del ejercicio de alguna de las facultades contenidas en el artículo 12, debían, además, ser promovidas en los términos expresados en el mismo. Debe decirse, sin embargo, que el propio Legislativo era el único facultado para interpretar la constitución, según disponía el artículo 1.5 de la séptima ley, que señalaba: “Solo al congreso general toca resolver las dudas de artículos constitucionales”.

que proponía”<sup>231</sup>. El Supremo Poder Conservador podía también “suspender hasta por dos meses (á lo más) las sesiones del congreso general, ó resolver se llame á ellas á los suplentes por igual término cuando convenga al bien público”, debiendo el Ejecutivo hacer la solicitud respectiva, y hasta “Dar ó negar la sanción á las reformas de constitucion que acordare el congreso”.

El artículo 12 de la quinta ley estableció un ‘amparoide’<sup>232</sup>, al facultar a la Corte para conocer de los reclamos de los agraviados por una calificación errónea de los casos de utilidad pública derivada de una expropiación. La séptima ley incorporó las normas relativas a la reforma constitucional, que estaría prohibida durante los primeros seis años, conservando el Congreso general la facultad de resolver dudas sobre los artículos constitucionales, la denominada ‘duda de ley’. A la luz de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y durante el periodo de su vigencia, el Senado se transformó en un órgano clasista cuyos miembros debían poseer “un patrimonio económico elevado”.

El nuevo Congreso conservador, instalado en enero de 1841, enfrentaba un sinnúmero de protestas que exigían la convocatoria a otro de carácter extraordinario para reformar la Constitución; como resultó imposible contenerlas, fue disuelto nuevamente, mediante un movimiento golpista encabezado por militares. En su lugar se nombró a la Junta Nacional Legislativa –integrada por dos ‘notables’ por departamento—, que emitió las llamadas Bases Orgánicas en 1843, mismas que restablecieron el sistema centralista, redujeron las facultades del Congreso y crearon un órgano senatorial, ya no clasista como el de 1836, sino francamente aristocrático, pues para ser senador se requería: “[...] tener una renta anual notoria, o sueldo que no baje de dos mil pesos, a excepción de los que se elijan para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes; los cuales deberán tener además una propiedad raíz que no baje de cuarenta mil pesos”<sup>233</sup>. Esto acentuó los diferendos

---

<sup>231</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 64, p. 495.

<sup>232</sup> Calificado así por Ignacio Burgoa Orihuela, *cit. pos.* Cruz Barney, Óscar, *op. cit.*, nota 229, p. 833.

<sup>233</sup> *Bases Orgánicas de la República Mexicana, Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a decretos, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional*, del 14 de

entre los bandos en pugna y, en pleno fragor de la guerra con Estados Unidos, las Bases perdieron su vigencia.

El ensayo conservador fracasó frente a la inercia autonomista de las regiones que había logrado incubarse durante los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1824. En efecto, “Una vez dictadas las Siete Leyes Constitucionales, para asombro de los antifederalistas, siguieron y aun se agravaron los problemas nacionales. Ahora, paradójicamente, los centralistas tuvieron que defender su Constitución y recibir los ataques que provinieron de los estados”<sup>234</sup>.

### **2.2.6.3. El Acta de Reformas de 1847**

En enero de 1846 se emitió la convocatoria para elegir a un nuevo Congreso, y en la primera mitad de ese año el movimiento federalista se vio fortalecido con personajes como Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio García Rejón, Mariano Otero y José María Luis Mora, cuyo objetivo era restaurar la vigencia de la Constitución de 1824 y, en consecuencia, el régimen federal. Así, por ley de febrero de 1847 se declararon nulas las leyes centralistas y se dieron por terminados diez años de esa modalidad de gobierno, devolviendo su vigencia a dicho texto fundamental. Otero, en su famoso voto particular, propuso añadir un acta de reformas que el Congreso aprobó, con lo que el Acta Constitutiva y de Reformas tendría vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Muy pocas fueron las variantes que el Acta de Reformas introdujo a la integración, facultades y funciones del Poder Legislativo que preveía la ley suprema de 1824, si bien el Senado contaría con un integrante más por estado, electo “a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones”. Por su parte, el artículo 11 adjudicaba al Poder Legislativo la facultad exclusiva de “dictar las leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión hayan de desempeñar sus facultades constitucionales”.

---

junio de 1843. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 15/08/2010].

<sup>234</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 212, p. 41.

Desde su exposición de motivos, el Acta de Reformas reconocía que el “pacto de alianza, origen de la primera Constitución y única fuente legítima del Poder supremo de la República, subsiste en su primitivo vigor, y es y ha debido ser el principio de toda institución fundamental”, y que “ese mismo principio constitutivo de la unión federal, ni ha podido ser contrariado por una fuerza superior, ni ha podido ni puede ser alterado por una nueva Constitución”<sup>235</sup>.

Destacadamente, el Acta reconoció al Senado la facultad de iniciar la declaratoria de nulidad que debía hacer el Congreso respecto de las leyes de los estados que contravinieran a la Constitución, y estableció el control político de la Constitución por votación de las legislaturas locales, dejando a la Corte, como única obligación, la de publicar el resultado. También previó lo que se ha denominado el ‘constituyente permanente’, con la limitante de no poder modificar los preceptos constitucionales sobre la independencia, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y federal y, la división de poderes, tanto federales como locales.

El Acta de Reformas tiene una enorme importancia para la historia jurídica del país, puesto que en ella se introdujo la figura del Amparo, incorporado por primera vez en la Constitución yucateca en 1841, la cual contenía un capítulo dedicado a los derechos de los habitantes de ese estado, además de proclamar la libertad religiosa, la supresión de los fueros civiles y militares, el jurado popular y la responsabilidad de los funcionarios públicos. El artículo 25 del Acta lo estableció como medio para hacer efectivas las garantías de libertad, propiedad, seguridad e igualdad para todos los ciudadanos, con el fin de asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconocía, aunque limitando los efectos de las sentencias de los tribunales federales al caso particular, conocido en la doctrina como ‘fórmula Otero’. Contrario a lo que afirman algunos analistas, los estados y sus legislaturas se tomaron en serio su papel como entidades soberanas, unidas al mismo tiempo a una federación.

---

<sup>235</sup> *Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos*, del 21 de mayo de 1847. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 18/08/2010].



Perdida la guerra contra Estados Unidos –y con ella más de la mitad del territorio nacional— y expulsados los conservadores del poder, inició una nueva etapa de conducción liberal en el Ejecutivo; sin embargo, quienes encabezaron la presidencia del país en esos años, enfrentaron la misma problemática vivida a la luz de la Constitución de 1824: la de lidiar con un Congreso poderoso que estaba dispuesto a ejercer sus facultades; ello dio lugar a que, a principios de 1853, se fraguara un nuevo plan impulsado por los conservadores para traer de regreso a Santa Anna a la presidencia del país. En su misiva a Santa Anna, para ponerlo al tanto de su plan, Lucas Alamán expresaba su temor y su desprecio hacia el federalismo y la representación popular:

“Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descansa sobre otras bases.

“Creemos necesaria una nueva división territorial, que confunda enteramente y haga olvidar la actual forma del Estado y facilite la buena administración, siendo éste el medio eficaz para que la Federación no retoñe”<sup>236</sup>.

Ungido Presidente una vez más, Santa Anna tomó las medidas necesarias para gobernar sin el problema de tener que pedir permiso o rendir cuentas, con la emisión de las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de abril de 1853, marco legal concebido para regir hasta en tanto se proclamara una nueva Constitución y, principalmente, para que el Ejecutivo pudiera ejercer sus funciones con los límites que le estableciera el Consejo de Estado, órgano colegiado integrado por 21 personas “adornadas de las cualidades necesarias para el desempeño de tan alto cargo”<sup>237</sup>, y otros diez que fungirían como suplentes para reemplazar a los primeros “en ausencia o

---

<sup>236</sup> *Plan de los conservadores, expuesto por Lucas Alamán en una carta dirigida en marzo de 1853 al general Santa Anna que desembarcaba procedente de Colombia, llamado por el movimiento militarista que había depuesto a Arista.* En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 08/09/2010].

<sup>237</sup> *Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, del 22 de abril de 1853.* En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 07/07/2010].

enfermedades”. Tocaba al gobierno proveer la sustitución de las vacantes que ocurrieren, además de designar al:

“[...] presidente y vicepresidente del consejo, así como los de las secciones [...] e igualmente el secretario”; y para que el Ejecutivo pudiera ejercer sus facultades para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, las Bases decretaron que entraban en receso “las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios”<sup>238</sup>.

Un gobierno dictatorial y un nuevo diferendo con Estados Unidos llevaron al país a perder una porción más de su territorio y a Santa Anna la presidencia. La Revolución de Ayutla, iniciada con el plan del mismo nombre en marzo de 1854, lo expulsó del poder definitivamente. De acuerdo con dicho plan, se elegiría a un presidente interino que convocaría a la elección de un Congreso extraordinario, “el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de República, representativa popular”<sup>239</sup>. El movimiento se extendió por todo el país y Santa Anna no pudo mantenerse ya en el ‘mando supremo’, aun cuando estaba resignado “á continuar en su ejercicio”<sup>240</sup>, por lo que en agosto de ese año abandonó el país. La Junta designó a Juan Álvarez presidente interino en octubre de 1855, quien convocó a elegir a un Congreso constituyente.

Considerando que el proceso de independencia y constitución de México como nación libre y soberana se había dado en un contexto interno sumamente complejo, y especialmente agravado por la serie de conflictos internacionales que nuestro país hubo de enfrentar, no resulta extraño que “entre 1821 y 1857 hayan existido 23 Congresos y 52<sup>241</sup> ejecutivos, contando los periodos de Iturbide como regente y como emperador”<sup>242</sup>.

---

<sup>238</sup> *Ídem*.

<sup>239</sup> *Plan de Ayutla*, del 1º de marzo de 1854. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 09/06/2010].

<sup>240</sup> *Manifiesto de Santa Anna a sus conciudadanos*, del 2 de febrero de 1855. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 23/07/2010].

<sup>241</sup> Para efectos comparativos, Estados Unidos –nación constituida en 1787, en un contexto histórico, político y social mucho menos complejo que el nuestro— tendría, en ese mismo lapso, 11 ejecutivos y 18 congresos de duración bianual. Desde la elección de su primer Congreso en 1787,

#### 2.2.6.4. La Constitución de 1857

Un nuevo constituyente quedó instalado en febrero de 1856 y en junio de ese año se presentó el proyecto de Constitución, cuyo articulado prácticamente restablecía el diseño institucional de la de 1824, a excepción del Poder Legislativo, que se integraría sólo por la Cámara de Diputados. En el dictamen de la Comisión de Constitución, que había votado por un Legislativo unicameral, se advertía que la supresión del Senado había sido una de las “cuestiones más delicadas y difíciles que se han presentado al voto de la comisión, y que al fin ha dividido el parecer de sus individuos”<sup>243</sup>, afirmándose que dicho órgano era merecedor de su descrédito: con su actuación no se habían mejorado las leyes y simplemente encarnaba una oposición ciega y sistemática a cualquier reforma, muy lejos de representar una tregua para la reflexión y la calma para corregir los errores de la primera cámara.

Los partidarios del Legislativo bicameral argumentaban que la existencia de una segunda cámara se justificaba en la necesidad de contar con un cuerpo corrector de los defectos en los que pudiera incurrir la primera en la elaboración de las leyes, así como la necesaria “lentitud, calma y meditación” para evitar quedar envuelto en las circunstancias o el entusiasmo de un momento determinado, que la actuación de una sola cámara podría generar. El Senado, según sus defensores, debía ser un moderador frente a eventuales radicalismos de la Cámara de Diputados, y mediador además, entre el Legislativo y el Ejecutivo. Otero<sup>244</sup> había expresado su apoyo a la existencia de dos cámaras desde su propuesta de Acta de Reformas en 1847: una de representación popular y la segunda con un doble carácter: la de representación de las partes de la federación en igualdad de circunstancias, y la de contar con un cuerpo sabio y prudente, que moderara “el ímpetu de la democracia irreflexiva”, y conservara la ciencia del gobierno.

---

cada uno de ellos ha sido numerado y ha tenido idéntica duración. Actualmente está en funciones el Congreso 112, electo para el periodo 2011- 2013.

<sup>242</sup> Cfr. Cortez Salinas, Josafat, *op. cit.*, nota 225.

<sup>243</sup> Ferrer Muñoz, Manuel, “Apuntes sobre la historia del Congreso en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 241, 2003, p. 162, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/241/art/art6.pdf>, [consultado: 18/03/2012].

<sup>244</sup> *Ibidem*, p.157.

Los partidarios de un Legislativo unicamaral replicaban que el Senado era un mero cuerpo aristocrático, y que desde la Constitución de 1836, esta cámara había perdido su naturaleza original de representante de la soberanía de las partes integrantes de la federación. Argumentaban también que la idéntica representación que tenían los estados de gran población y los de baja población, ponía en peligro el carácter democrático de la Constitución. Para Francisco Zarco, defensor del bicameralismo, se trataba de lo opuesto, pues “la mayoría, no de población sino de Estados, de entidades políticas, sucumbe á la minoría”<sup>245</sup>. Como mecanismo compensatorio a la supresión del Senado, el diputado José María Covarrubias<sup>246</sup> propuso que, a solicitud de algún diputado, podrían realizarse dos votaciones: una del pleno cameral y otra con un solo voto por entidad federativa, lo que obligaría a los diputados de una misma entidad a ponerse de acuerdo. Ello permitiría, según su opinión, nivelar los poderes de las partes integrantes de la federación.

Consumada la desaparición del Senado por 44 votos contra 38, Francisco Zarco, advirtió, respecto de la imposibilidad de remplazarlo en la organización constitucional, que “mientras no se cree algo que remplace a ese muerto, sobra motivo para esperar su resurrección, que reclama además el principio federativo bien entendido”<sup>247</sup>.

Por otra parte, en sus artículos 20 y 21, el proyecto introdujo la regla de las facultades exclusivas de la federación, además de que el Congreso federal podría anular leyes locales cuando contravinieran a las generales. Para González Oropeza, “esta disposición no debe entenderse como la fundamentación de la preeminencia del derecho federal sobre el local, sino del control de la distribución constitucional de competencias, ya que tolerar una invasión de los estados a la Federación sería permitir que el poder de un Estado fuera superior al de la Unión”<sup>248</sup>, y aunque no quedó explícito el impedimento de la federación para actuar

---

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 164.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 153.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>248</sup> González Oropeza, Manuel, *op. cit.*, nota 212, p. 118.

sobre la competencia de los estados, “es fácil deducirla del énfasis de la disposición de que los poderes de la Unión sólo tendrían facultades exclusivas”<sup>249</sup>.

En el artículo primero de la Constitución se estableció que los derechos del hombre serían la base y objeto de las instituciones sociales, quedando a las leyes y autoridades del país el deber de respetar las garantías otorgadas por la misma. Con la inclusión de la figura del Amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue fortalecida en sus facultades, al hacerla responsable de velar por la protección de los derechos individuales y la supremacía constitucional; a pesar de la prohibición expresa de declarar la nulidad general de las leyes inconstitucionales, que limitaba la actuación del Poder Judicial en el control de la constitucionalidad, se daba un paso adelante.

La forma de Estado no volvió a constituir motivo de diferendo a partir de entonces; “la definición federalista de 1857 representó un hito en el desarrollo de nuestras instituciones políticas”, según González Oropeza, quien conmina a enfatizar los argumentos de uno y otro bando, “pues desde entonces se repite que nuestro federalismo fue una copia “servil” del modelo adoptado en Estados Unidos, como si el éxito o fracaso posterior del sistema estuviera *supeditado* a nuestra capacidad o su ausencia para darnos instituciones políticas propias”<sup>250</sup>. La pugna continuaría respecto de las modalidades del sistema de gobierno que, definido ya como presidencial, mantenía la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo por la supremacía de facultades entre uno y otro.

La inestabilidad política es determinante para condicionar los objetivos, alcances y contenido de toda reforma constitucional, y la Constitución de 1857, además de restablecer el Estado federal, y la forma de gobierno republicano y democrático, se caracterizó nuevamente por dotar de facultades excesivas al Legislativo en detrimento del Ejecutivo, cuya facultad de veto suspensivo –prevista en la Constitución de 1824— quedó reducida a una mera opinión respecto de un dictamen previamente discutido por el Congreso, mientras que la concurrencia de

---

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>250</sup> *Ibidem*, p. 21.

la segunda cámara en el proceso legislativo se había resuelto en una segunda revisión de la comisión dictaminadora, cuando fuere el caso de que el titular del Ejecutivo hubiese emitido una opinión contraria sobre el dictamen. Una variante más fue la realización de dos periodos de sesiones ordinarias por año. Por otra parte, si bien la solución de conflictos se facilitaba a través de la aprobación de facultades extraordinarias al Ejecutivo, no se preveían los mecanismos de legitimación para que éste pudiera intervenir en los estados, por ejemplo, para resolver problemas de inestabilidad política surgidos al interior de éstos, como violaciones al voto, conflictos poselectorales, desconocimiento de autoridades y hasta duplicidad del titular del Ejecutivo en algunos de ellos.

En lo tocante a la regulación interna de las cámaras, si bien no existe registro de la aprobación<sup>251</sup> del Reglamento del Congreso de 1857 —extenso en su contenido, pues incluía 258 artículos—, sí tuvo aplicación y sus disposiciones desarrollaron las expresadas en el texto constitucional, especialmente en lo tocante al procedimiento legislativo. Destaca el apartado sobre la formación de las leyes, que establece una serie de reglas de estricta técnica legislativa. Por su parte, las penas por inasistencias injustificadas de los diputados a las sesiones eran considerablemente más severas que las previstas en la regulación anterior, pues incluía, además de una multa, la pérdida de su “dotación remunerativa” y la suspensión de “todos los derechos políticos, incluso los de ciudadanía”, quedando imposibilitados para desempeñar cargos públicos. También se establecían penas por ausentarse de las sesiones y se les podía multar si por la ausencia quedase incompleto el *quorum*. El otorgamiento de licencias dependía de la conformación de éste último. En cuanto a las normas para la autocalificación electoral, la instalación formal, la elección y facultades de su directiva, la organización interna, el ceremonial, el procedimiento e integración del gran jurado, así como lo referente a las sesiones, el tratamiento de las iniciativas de quienes tenían el derecho a ello y el trabajo de dictamen de las comisiones, prácticamente replicaron las del Reglamento de 1824.

---

<sup>251</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, op. cit., nota 190, Villegas Moreno, Gloria, p. 575, paráfrasis.

Un nuevo enfrentamiento estaba en puerta:

“Cuando la obra del Constituyente se terminó, tenía enemigos por todas partes, y casi ningún partidario [...] Toda la historia de las instituciones nacionales, vivida por la generación de 57, se levantaba en su memoria para inclinarlos a recibir aquella promesa de regeneración por lo menos con indiferencia y escepticismo”<sup>252</sup>.

La nueva Constitución y las reformas liberales impulsadas desde el gobierno dieron pie a un golpe de Estado en diciembre de 1857. El Plan de Tacubaya, proclamado por el bando conservador, establecía que cesaban de regir la Constitución recién aprobada y las autoridades que se negaran a secundarlo, además de convocar a un constituyente para que redactara una nueva. El Presidente Ignacio Comonfort, promotor de ese plan, tuvo que renunciar a su cargo —obligado por una nueva sublevación armada— que asumió Benito Juárez, por entonces Presidente de la Suprema Corte. El Presidente Juárez abandonó la Ciudad de México para resguardar a las instituciones y desde Veracruz continuó despachando, hasta que el gobierno de los Estados Unidos dio su reconocimiento oficial al gobierno juarista en 1859, y con ello, el triunfo al bando liberal, aunque no por mucho tiempo. En enero de 1861, Juárez regresó a la Ciudad de México y continuó gobernando mediante el uso de facultades extraordinarias; 10 meses después fue electo Presidente.

Su iniciativa para declarar la suspensión de pagos de la deuda extranjera por un lapso de dos años —aprobada por el Legislativo—, dio pie a una nueva invasión a nuestro país, ahora por parte de Francia, Inglaterra y España. En 1862 retirados los dos últimos de la escena bélica, Napoleón aceptó la propuesta de los conservadores para establecer aquí una monarquía encabezada por un príncipe europeo, instaurándose así el segundo imperio mexicano en 1864, en coexistencia con el gobierno de Juárez, quien nuevamente tuvo que gobernar mediante el uso de facultades extraordinarias, ante la imposibilidad de realizar elecciones y del Legislativo para sesionar.

---

<sup>252</sup> Rabasa, Emilio, *op.cit.*, nota 158, p. 21.

En agosto de 1867, Juárez propuso una consulta directa al pueblo para que decidiera sobre reformas a la Constitución, incluida la restauración del Senado. A decir de León Guzmán<sup>253</sup>, Juárez ni siquiera era el titular de un poder constituido, puesto que su mandato había concluido y su permanencia en el cargo había sido efecto de una prórroga arbitraria, endeblemente justificada en una ley secundaria. La convocatoria que emitió Juárez —sin facultades propias ni delegadas, pero siendo el único en circunstancias para hacerlo—, que debió de haber sido para elecciones y no para proponer reformas a la Constitución, a decir de León Guzmán, constituyó un recurso pragmático para intentar la reforma por un camino tan irregular, que estaba sustentado en “el espíritu de obediencia pasiva tan característico de nuestra raza, [en] el respeto que es tan natural tributar a las opiniones de los hombres *eminentes*”<sup>254</sup>. La propuesta de Juárez se basaba en cinco puntos: 1) restablecimiento del Senado, aduciendo que en una república federal servían las dos cámaras para combinar, en el Poder Legislativo, el elemento popular y el federativo; 2) veto suspensivo del Ejecutivo; 3) informe del Ejecutivo al Congreso por escrito y con responsabilidad del Presidente, ya que, según la propuesta, la responsabilidad de los secretarios de despacho era propia de las monarquías representativas de Europa, en las que el monarca era vitalicio e irresponsable, y que ello no debía aplicar en una república; 4) restricción de la diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso; y 5) sustitución provisional del Ejecutivo cuando faltaran simultáneamente el Presidente de la República y el Presidente de la Suprema Corte. Sus propuestas no prosperaron, pues no era fácil convencer al Congreso de aprobar disposiciones que lo debilitarían y en las que los estados con mayor población perderían peso en el Legislativo.

Concluido el breve imperio, Juárez convocó a elegir a un nuevo Congreso, el cual, instalado en diciembre de 1867, desplegó una intensa actividad legislativa para dar cauce a las necesidades de la república restaurada, si bien los diferendos entre ambos poderes no se atemperaron del todo.

---

<sup>253</sup> Guzmán, León, *op. cit.*, nota 223, p. 30.

<sup>254</sup> *Ídem.*



### 2.2.6.5. El restablecimiento de la Cámara de Senadores en 1874

En 1871, después de que ninguno de los candidatos a la Presidencia – Benito Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz— obtuviera la mayoría necesaria para ganar las elecciones, el Congreso eligió al primero. La sublevación de Díaz contra la reelección de Juárez resultó inútil por la muerte del segundo en 1872 y el arribo al poder de Lerdo de Tejada, por mandato constitucional, a quien el Congreso, electo en 1873, le era proclive. Aprovechando esta circunstancia, y a efecto de atemperar el control que de los asuntos públicos había dado cuenta el Congreso unicameral en diferentes ocasiones, Lerdo promovió la restauración del Senado y la reincorporación del derecho de veto del Ejecutivo, sujeto al voto de la mayoría calificada del primero, reformas que se aprobaron en noviembre de 1874.

El Senado fue restablecido como contrapeso de la Cámara de Diputados, aunque muy disminuido como institución de representación del pacto federal, pues no participaba en la ratificación de los secretarios del despacho ni intervenía en la aprobación del presupuesto de egresos. En su diseño estuvieron ausentes las características que para León Guzmán debería tener el Senado: ser pequeño e instruido, además de que la elección de los senadores no debía estar regulada por el centro, ya que, tratándose de integrantes de la cámara federal, a cada estado debía corresponder el derecho de decidir cómo elegirlos; de lo contrario, aseguraba, se estaría desconociendo su aptitud para nombrar representantes y podría fomentarse con ello el centralismo. Entre las facultades que se le asignaron, se incluyó la de declarar cuando hubieren desaparecido los poderes de un estado, para resolver conflictos políticos entre sus órganos de gobierno, y para nombrar a un gobernador provisional a propuesta del Presidente. Ignacio Marván<sup>255</sup> explica que, en lugar de reglamentarse el artículo 116<sup>256</sup> de la Constitución de 1857, para determinar la manera en que los poderes de la Unión intervendrían en caso de sublevación o trastorno interior en los estados, con lo

---

<sup>255</sup> Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 222, p. 63.

<sup>256</sup> “Art. 116. Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger á los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación ó trastorno interior, les prestará igual protección, siempre que sean escitados por la legislatura del Estado ó por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida”

que se habría abonado a la consolidación de la Suprema Corte como instancia de solución por la vía constitucional de los problemas políticos, por ley emitida en 1875 ésta quedó impedida, bajo pena física de los responsables, de intervenir en la revisión de la constitucionalidad de los fallos de los colegios electorales, con lo cual se reformó, *de facto*, la Constitución. La Corte asumió como definitivas las tesis de su Presidente Ignacio L. Vallarta sobre su no intervención en asuntos políticos y electorales “para no lastimar la soberanía local”, con lo cual quedó en manos del Senado esta delicada tarea<sup>257</sup>. Desde ese momento se hizo una separación entre lo político y lo jurídico.

La reelección de Lerdo de Tejada como Presidente, en junio de 1876, desató una nueva revuelta encabezada por Porfirio Díaz. El Congreso, si bien había apoyado al primero, más adelante expresó su apoyo a los objetivos del Plan de Tuxtepec, buscando retomar el protagonismo que lo había identificado después de restaurada la república. En tanto que el plan establecía que se realizarían “elecciones para Supremos Poderes de la Unión, a los dos meses de ocupada la

---

<sup>257</sup> Es interesante que el conflicto surgido en ese entonces sigue sin solución en la actualidad, pues continúa sin resolverse la Acción de inconstitucionalidad 165/2007, promovida por el Procurador General de la República contra la Ley Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 constitucional, considerando que invade el ámbito competencial de la Suprema Corte al permitir la intervención oficiosa del Senado y excesos en la definición de supuestos que configuran la cuestión política, así como la intervención del Ejecutivo Federal en auxilio del Senado. En febrero de 2011, algunos ministros consideraron que no es necesario que la Corte determine qué debe entenderse por cuestiones políticas: “No sólo es innecesario, sino muy difícil y complicado llegar a una conclusión de la definición de lo que es político y de lo que no es político”. *Luis María Aguilar Morales*. No debe intentarse una definición de lo que es “político”, sino que esto debe ser a la luz de los casos que se presenten”. *Fernando Franco González Salas*. “No podemos definir arbitrariamente aquí si es o no político sino que tenemos que atender a los supuestos de procedencia de los conflictos jurisdiccionales que dan competencia a esta Corte”. *Sergio Valls Hernández*. “Creo que al final del día, claro, quien dirá si es una cuestión competencial o no, si el conflicto llega a la Corte, será esta Suprema Corte, porque también no siempre es tan sencillo poder definir a priori qué es competencial”. *Arturo Zaldívar Lelo de Larrea*. Se debatieron también las características que tendrían las resoluciones del Senado, a diferencia de las que emite el tribunal constitucional: “La resolución, la metodología para la resolución de los problemas, en el ámbito jurisdiccional es necesariamente axiológico, en el campo de lo político es necesariamente ontológico, son dos maneras totalmente de apreciarse las cosas”. *Juan Silva Meza*. “Es una función diferente a la normal, porque no va a emitir leyes, ni va a analizar si va a reformar o no la Constitución; aquí va a dirimir un conflicto que se le está planteando. Es una función que podríamos decir desde el punto de vista administrativo, materialmente jurisdiccional”. *Margarita Luna Ramos*. “El Senado no puede decir el derecho, y por tanto en forma alguna ejerce una facultad materialmente jurisdiccional”. *Sergio Aguirre Anguiano*. La resolución sigue pendiente.

capital de la República [...] con arreglo a las leyes electorales”<sup>258</sup>, en noviembre de ese año, Díaz ocupó la Ciudad de México y, en su calidad de Encargado del Poder Ejecutivo, convocó a elecciones. En su toma de protesta como Presidente de la República, en mayo de 1877, Díaz expresó su deseo de “contar con la armonía de los otros Poderes federales y de los Estados, con el apoyo de mis compatriotas y los ilustrados consejos de una prensa desapasionada”. Si podía lograr todo esto, expresaba el general, “al terminar mi período presidencial podré volver al hogar doméstico con la satisfacción de ver á mi Patria en estado de desarrollar por sí sola sus naturales elementos de prosperidad y grandeza”<sup>259</sup>. Sus intenciones de volver al ‘hogar doméstico’ al finalizar su encargo, mutaron rápidamente: a un año escaso de haber tomado protesta como Presidente de la República, ya había promovido una iniciativa reeleccionista. Con un breve intervalo de cuatro años –en el que Manuel González ocupó la Presidencia de la República—, Díaz regresaría al poder para ejercerlo a plenitud y no abandonarlo sino hasta que el movimiento revolucionario de 1910 lo expulsara de él definitivamente.

### **2.2.7. Sistema presidencial y Ejecutivo fuerte, nota de fin de siglo**

Las sucesivas reformas que Porfirio Díaz impulsó para reelegirse, sentaron las bases para su permanencia en el cargo por más de treinta años. La reforma constitucional de 1897 –que permitió la reelección indefinida del titular del Ejecutivo—, puso fin a la pugna característica de las décadas anteriores entre éste y el Legislativo, misma que quedó resuelta a favor del primero. A partir de entonces, y durante las dos décadas siguientes, el Legislativo no volvió a tomar decisiones de manera autónoma y dejó, por tanto, de representar al pueblo y de interpretar sus intereses y aspiraciones. En cambio, en ellas plasmó los del Ejecutivo, sustentados en su convicción de lograr el progreso, a cuyo fin, sus objetivos no podían estar sujetos, de *facto*, a los frenos y contrapesos previstos en la Constitución. El modelo reprodujo la tendencia iniciada en el siglo XVIII, a

---

<sup>258</sup> *Plan de Tuxtepec*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 18/09/2010].

<sup>259</sup> *Protesta como Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso, de Porfirio Díaz*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 21/09/2010].

limitar, si bien formalmente, el poder absoluto del monarca, que ahora se expresaba en un presidente ‘electo’ por el voto popular.

Los aspectos principales que marcaron las dos últimas décadas del siglo XIX, bajo el gobierno del General Díaz, fueron: a) la política de pacificación del país; b) el saneamiento de la hacienda pública y del crédito internacional; c) el desarrollo de la infraestructura para generar progreso; d) la preservación del modelo de concentración de tierras y riqueza, frente a la masa empobrecida e ignorante; e) el subdesarrollo democrático; f) el conservadurismo y la tecnocracia, personificados por los llamados ‘científicos’, promotores entusiastas del positivismo, a quienes el General Díaz dejó actuar en la administración del país, mas no en lo político. De los tres postulados del positivismo –libertad, orden y progreso—, el gobierno porfirista promovería los dos últimos.

En un país subdesarrollado social y económicamente, que ignoraba los derechos y libertades individuales –como era México a finales del siglo XIX—, difícilmente podría instaurarse un Estado democrático de Derecho; lo democrático tendría que esperar, lo de Derecho tendría vigencia, aunque básicamente en lo formal. De esta manera, el Poder Legislativo dejó de ser un contrapeso al Ejecutivo y su función quedó reducida a aprobar las leyes que éste iniciaba. “El Ejecutivo, previendo la amenaza, ha absorbido al Poder Legislador y ha creado la dictadura”, afirmaba Emilio Rabasa, pues las deficiencias de la Constitución colocaban al país:

“[...] entre la dictadura presidencial y el despotismo anárquico del Congreso; y por eso las clases conscientes del pueblo, por algo como un instinto de conservación, han aceptado al Ejecutivo, que asegura la vida a costa de las libertades, lo han sostenido con un acuerdo tácito, y no han seguido al Congreso que, por su incoherencia, no da más que libertades teóricas y pone en peligro los intereses materiales y la existencia de la Nación”<sup>260</sup>.

---

<sup>260</sup> Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 158, p. 137.

El General Díaz había conseguido poner remedio a la “tendencia agresiva e invasora contra el Ejecutivo”<sup>261</sup> que un Legislativo poderoso había desplegado en décadas previas; el principio de división de poderes durante este periodo pasó a ser una disposición constitucional más de las que no tuvieron aplicación práctica. Todo esto habría de generar las condiciones para que finalmente el Legislativo – ese ‘organismo temible’, como lo llamó Gloria Villegas<sup>262</sup>— sucumbiera a los designios del Ejecutivo durante el último tramo del siglo XIX.

### **2.2.7.1. Regulación interna del Congreso**

Conviene hacer un breve repaso al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de 1898, puesto que su diseño y contenido básico fue prácticamente replicado en su similar de 1934, que rigió la organización interna del Congreso mexicano hasta que fue expedida la Ley Orgánica de 1979. Muchas de sus disposiciones siguieron vigentes hasta 1999, y algunas otras aún están en vigor, a pesar de que cada cámara expidió su propio reglamento interior en 2010. El Reglamento de 1898, además de ser producto necesario del restablecido procedimiento legislativo biinstancial, introdujo algunas variantes de las que puede deducirse un velado control del Ejecutivo sobre el Congreso.

El ceremonial para la instalación de las cámaras, el inicio y cierre de cada año de ejercicio, la elección del Presidente de la República y su discurso al Congreso –que sería respondido “sin hacer apreciaciones a nombre de las cámaras ni ofrecer programa para el porvenir”–, así como el inicio de cada periodo de sesiones, siguió prácticamente la misma regulación, aunque ahora los legisladores debían asistir “en traje de etiqueta” a la toma de protesta del Presidente de la República.

El Presidente del Congreso debía consultar sus resoluciones a la asamblea, cuando fueren reclamadas, y podía ser reemplazado por el vicepresidente si “no observase las prescripciones” del reglamento. La regulación sobre del tipo de sesiones de las cámaras y momentos en que cada una debía verificarse, se

---

<sup>261</sup> *Ídem.*

<sup>262</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México, op. cit., nota 190, Villegas Moreno, Gloria, p. 45.*

reprodujo prácticamente en los términos del Reglamento de 1857, pero ahora el Ejecutivo podía 'indicarle' al Congreso que realizara sesión secreta extraordinaria. Se conservó la obligación de los legisladores de asistir a todas las sesiones del periodo ordinario y permanecer en ellas hasta su conclusión, no obstante, las penas por faltas, ausencias y licencias se atemperaron notablemente. En lo sucesivo, los legisladores debían solicitar licencia por ausencias mayores a tres días, las que sólo podían concederse por "causas graves", hasta por dos meses "con goce de dietas" y cuando más a la cuarta parte del total de la cámara. La sanción por inasistencia injustificada superior a 10 días consecutivos se reducía a la publicación del nombre del faltista en el Diario Oficial.

Las iniciativas que presentaran el Ejecutivo, las legislaturas locales y las presentadas por mayoría de diputación pasarían directamente a comisión; las presentadas por legisladores que formaran mayoría de diputación, debían seguir el procedimiento previsto en el anterior reglamento. Las peticiones de quienes no tenían derecho de iniciativa pasaban a la Comisión de Peticiones, la cual determinaba si debían turnarse a alguna comisión; solamente en casos de urgente u obvia resolución, era posible excusar el procedimiento. El dictamen debía presentarse en un lapso de 15 días, aunque la comisión podía demorar el despacho, si lo manifestaba a la cámara, en sesión secreta, antes de concluir el plazo. Las reglas de técnica legislativa desarrolladas en el Reglamento de 1857 desaparecieron en el de 1898.

Las comisiones podían ser permanentes y especiales, y no podían reunirse en los recesos constitucionales, a excepción de la de Administración, la Inspectoría de la Contaduría Mayor de Hacienda, y las secciones del Gran Jurado; las comisiones que asistían al funeral de algún legislador debían disolverse "concluida la ceremonia". Al parecer se buscaba evitar que los legisladores que no formaban parte de órganos camarales clave, pudieran reunirse más allá de lo estrictamente necesario. Las comisiones también podían pedir "de cualesquiera archivos y oficinas de la Nación todas las instrucciones y copias de documentos" que estimaren convenientes, siempre y cuando éstas no tuvieran carácter de secretas

o fuere el caso de que su revelación fuere “perjudicial al servicio o los intereses públicos”, quedando así los intereses del gobierno por encima del interés público.

La Gran Comisión en cada cámara siguió conformándose con la representación de cada entidad federativa y territorio, cuyos miembros elegían, en escrutinio secreto, un presidente y un secretario, a diferencia del Reglamento de 1857, que no preveía estos cargos, sino únicamente que de entre sus miembros se elegiría a los presidentes de las comisiones permanentes; con el tiempo, la Gran Comisión se convirtió en el órgano principal de gobierno de cada cámara. La Comisión de Presupuesto y Cuentas, cuyos integrantes eran electos en escrutinio secreto, no tenía carácter permanente, pues debía constituirse al finalizar el primer periodo de sesiones y concluir su labor con el dictamen del presupuesto y de la cuenta pública al iniciar el siguiente periodo.

En este reglamento, lo secreto primaba sobre lo transparente en disposiciones tan importantes como la elección de los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta, y del presidente de la Gran Comisión; el procedimiento para la suspensión del plazo para que las comisiones presentaran su dictamen; la posibilidad de las cámaras de acceder a información pública, o la de los legisladores de participar en las sesiones de la sección de Gran Jurado.

### **2.3. Siglo XX: reacomodos institucionales hacia la transición democrática**

La adopción de un sistema de gobierno presidencial en nuestro país, desde su erección como nación soberana, no generó ni fue causa de grandes diferencias entre los bandos cuyas pugnas identificaron el largo proceso de definición del entramado institucional mexicano en el siglo XIX. Así se deduce de nuestra historiografía constitucional, la cual no registra debates destacados sobre el tema, lo que sí ocurrió respecto de: a) la forma de Estado, por las diferencias entre liberales –de arraigadas convicciones federalistas y republicanas— y conservadores –afectos al centralismo e inclusive al gobierno monárquico—; y b) la supremacía entre Ejecutivo y Legislativo. El primer diferendo se resolvió a favor

de la república federal; el segundo, a favor del Ejecutivo que, habiendo enfrentado a un Legislativo poderoso en diferentes momentos históricos, logró imponerse, bien mediante el expediente de su disolución y convocatoria a la conformación de uno nuevo con miembros a modo, bien mediante su sustitución por algún órgano colegiado de integración controlada, o bien sujetándolo a sus directrices, como finalmente ocurrió en el último tramo del siglo XIX.

Un movimiento revolucionario en contra del régimen del General Díaz surgiría en los albores del nuevo siglo y pondría fin a 30 años de predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. El tránsito entre la dictadura porfirista hacia un nuevo régimen político —con la escala que implicó la lucha armada iniciada en 1910—, trajo a la escena nacional nuevos enfrentamientos entre ambos poderes.

### **2.3.1. Claroscuros del Poder Legislativo**

La necesidad de encontrar un sucesor al General Díaz comenzaba a atisbarse como problema en el México de principios de siglo, de ahí que, previo a las elecciones de 1904, se tomara la determinación de reformar la Constitución para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años y reintroducir la figura de vicepresidente. En caso de que el Presidente de la República no se presentara a tomar posesión de su cargo, aquél lo asumiría “por ministerio de la ley, sin necesidad de una nueva protesta”<sup>263</sup>, y en ausencia de ambos, lo haría el Secretario de Relaciones Exteriores.

Como ocurría en cada elección presidencial desde su primera reelección, Porfirio Díaz, con Ramón Corral como Vicepresidente, resultó electo para el periodo 1904-1910. Corría el cuarto año de ese sexenio, cuando se publicó la entrevista que James Creelman le hizo a Díaz. Éste explicaba a su interlocutor:

“He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin

---

<sup>263</sup> *Adiciones y reformas a la Constitución de 1857. De 1901 a 1916*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, [http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/](http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/), [consultado: 23/08/2010].



interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado [...] me retiraré cuando termine el presente periodo y no volveré a gobernar otra vez.”<sup>264</sup>.

Diversos actores políticos y sociales dieron por sentado que Díaz estaba dispuesto a ceder el poder. Así, Francisco I. Madero impulsó un movimiento con el que daría inicio la lucha revolucionaria de 1910 se pondría fin al régimen del General Díaz. Como candidato para la contienda electoral de 1910, Madero recorrió buena parte del país ganando simpatías, pero fue detenido en Monterrey en junio de ese año y encarcelado en San Luis Potosí. Escapó después y desde su exilio en Texas proclamó el Plan de San Luis, cuya convocatoria a la lucha armada fue respondida vigorosamente en diversos puntos del país.

En diciembre de 1910, Porfirio Díaz tomaba posesión como Presidente de la República para el sexenio 1910-1916, mientras que el movimiento revolucionario comenzaba a crecer sin control, al punto que, escasos cinco meses después, con la firma de los Tratados de Ciudad Juárez, se acordó la renuncia del presidente y el vicepresidente, el cese de las hostilidades, el licenciamiento de las fuerzas de la revolución, y la convocatoria a elecciones generales. Madero ganó la elección presidencial y tomó posesión del cargo en medio de una creciente inconformidad de quienes habían respondido al Plan de San Luis. Con Madero en la Presidencia se reavivó el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Congreso —en ese momento señalado por su identidad porfirista—, que concluyó su mandato casi un año después<sup>265</sup>. “Aun cuando Madero era consciente de la viciosa conformación del Poder Legislativo [...] dio por hecho que [...] sancionaría los mecanismos legales para retornar al orden. Sin embargo, un tanto ilusoriamente supuso que como él, los legisladores estaban dispuestos a la conciliación. Los

---

<sup>264</sup> Entrevista concedida por Porfirio Díaz al periodista James Creelman, del *Pearson's Magazine*, titulada *El Presidente Díaz, Héroe de las Américas*, de marzo de 1908. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 23/08/2010].

<sup>265</sup> De acuerdo con la Constitución de 1857, los diputados eran electos por un periodo de dos años; cada cuatro años, su elección coincidía con la del Ejecutivo. Por otra parte, recuérdese que en noviembre de 1874 se restituyó al Senado y que éste se integraba con dos senadores por Estado y era renovado por mitad cada dos años. Cfr.: *Constitución de 1857. Con sus adiciones y reformas hasta el año de 1901*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, [http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/](http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/), [consultado: 24/08/2010].

débiles hilos que unían con el maderismo a algunos de los diputados en funciones, no bastaron para modificar la lógica del poder porfirista entronizado entre éstos”<sup>266</sup>. Efectivamente, la reforma constitucional que introdujo la prohibición de la reelección del titular del Ejecutivo, no incluyó los cambios necesarios en las estructuras de poder.

El desempeño de Madero como Presidente —cauteloso, titubeante y empeñado en conciliar bandos irreconciliables—, en un entorno social enardecido que exigía cambios radicales y la expulsión definitiva del aparato porfirista, exasperó aún más a los grupos más beligerantes que finalmente lo abandonaron. Ni siquiera el nuevo Congreso, electo para el periodo 1912-1914 e integrado por algunos representantes proclives a su proyecto, pudo contener la debacle:

“La fragilidad de la mayoría en la cámara de diputados y la oposición del senado al ejecutivo, no fueron los únicos factores que determinaron la caída del gobierno maderista, ya que en ella influyeron también los conflictos políticos en los estados, las rebeliones de diferente signo contra el gobierno, el fraccionamiento de la coalición triunfadora, la intervención de Estados Unidos y la aglutinación de la oposición”<sup>267</sup>.

Libre del control del Ejecutivo, el Congreso desplegó una intensa actividad política y legislativa, y por primera vez en décadas comenzó a hacer efectivas sus funciones y atribuciones. En ella se daría un vigoroso movimiento en pos de establecer el sistema parlamentario, pues algunos de sus miembros “enfaticaban una actitud más activa y un intercambio más parejo entre los dos poderes”<sup>268</sup>; sin embargo, como advierte la historiadora Gloria Villegas:

“[...] la experiencia insólita de un Poder Legislativo que actuaba como tal y no solamente constituía un contrapeso a las decisiones presidenciales, sino que presentaba iniciativas que eran objeto de amplísimas discusiones y eventualmente

---

<sup>266</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, *op. cit.*, nota 190, Villegas Moreno, Gloria, p. 211.

<sup>267</sup> Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 222, p. 69.

<sup>268</sup> *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Legislativas, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, serie I, vol. I, t. 3., “El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934”, 1997, Piccato Rodríguez, Pablo Atilio “El parlamentarismo en la Cámara de Diputados, 1912-1921, entre la opinión pública y los grupos de choque”, p. 69.

podrían aceptarse, trajo aparejada la imposibilidad práctica de concretar algunas medidas de verdadera urgencia”<sup>269</sup>.

En febrero de 1913, Madero y Pino Suárez fueron forzados a renunciar y asesinados después. Con Victoriano Huerta en la Presidencia, las opiniones en el Congreso se dividieron entre los que se pronunciaban por “comprometer al nuevo gobierno dentro de la legalidad [y los que] se negaban a legitimar el procedimiento”<sup>270</sup>. Mientras tanto, en el resto del país cundía también la indignación contra el usurpador. Venustiano Carranza proclamó, en marzo siguiente, el Plan de Guadalupe, el cual no “sustentaba más proyecto que el de reinstaurar el orden constitucional”<sup>271</sup>, además de desconocer a los poderes Legislativo y Judicial, por considerar que habían “reconocido y amparado en contra de las leyes y preceptos constitucionales al general Victoriano Huerta y sus ilegales y antipatrióticos procedimientos”<sup>272</sup>. El plan fue secundado en diversas regiones.

Los frentes opositores a Huerta no se limitaban al Congreso, y como sus diferencias se ensanchaban cada día, llegó al extremo de ordenar la desaparición del Senador Belisario Domínguez y la aprehensión de los beligerantes miembros de la XXVI Legislatura. Los ataques sistemáticos de Huerta al Legislativo –cuya existencia fue borrada del mapa político entre 1913 y 1916— y el caos que su administración provocó en el país, obraron a favor de Carranza y la causa revolucionaria. La actividad legislativa en ese lapso, no obstante, no necesitó de un Congreso formalmente instalado, pues fue ejercida desde ámbitos tan distintos como caudillos tenía la lucha armada. El propio Carranza –como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista— se arrogó facultades para emitir:

“[...] todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, Terrones L., María Eugenia, “Veracruz: de la sedición a la sumisión y legislatura estatal en la posrevolución. 1920-1932”, p. 217.

<sup>270</sup> *Ídem*.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 218.

<sup>272</sup> *Plan de Guadalupe, Coahuila, en el que se desconoce a Huerta y se nombra Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 02/11/2010].

la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí [...] e interpretando las necesidades del pueblo mexicano”<sup>273</sup>.

Emiliano Zapata, Francisco Villa y Salvador Alvarado, entre otros, desplegaron también una intensa actividad legislativa en ese lapso.

En julio de 1914, el movimiento revolucionario triunfó; sin embargo, las diferencias entre algunos jefes militares se agudizaron. Se reconocía la necesidad de contar con un cuerpo representativo que le diera legitimidad al movimiento, por ello se acordó la creación de una junta que, integrada por representantes de las distintas facciones que habían participado en la lucha armada, definiría el programa de gobierno. La junta se reunió en octubre de ese año, pero las diferencias entre bandos distintos condujeron nuevamente a la ruptura: Carranza por un lado y la junta –que se declaró soberana– por el otro. La escisión en el mando revolucionario dio lugar a dos gobiernos paralelos: el del Primer Jefe y el sostenido por la Soberana Convención, en cuyo seno también se impulsaron intensos debates sobre la conveniencia de establecer en México un sistema parlamentario, propuesta que fue incluida dentro de su programa de reformas políticas y sociales. Las reivindicaciones sociales abordadas y aprobadas por la Soberana Convención, fueron incorporadas al texto de la Constitución de 1917.

Carranza, por su parte, impulsó una ofensiva política con base en las adiciones que se habían hecho al Plan de Guadalupe, con el establecimiento del municipio libre y la propuesta de reformar también la parte orgánica de la Constitución para conseguir un nuevo equilibrio en la organización y funcionamiento de los poderes; sin embargo, estaba presente el temor de que una vez instalado el gobierno constitucional, la confrontación política lo derribara, por lo que desde el centro se convocó a elecciones municipales en septiembre de 1916, que se realizaron de manera controlada y fueron el “primer paso hacia la

---

<sup>273</sup> *Adiciones al Plan de Guadalupe formuladas por don Venustiano Carranza*. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 03/11/2010].

coordinación centralizada de los jefes locales”<sup>274</sup>. Se emitió también la convocatoria a una asamblea constituyente para reformar la Constitución de 1857, la cual sesionaría del 1º de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, y discutiría el proyecto de reformas del Primer Jefe.

### **2.3.2. La Constitución de 1917**

La Constitución de 1857 y sus reformas fueron la base de la que partió el constituyente de 1916-1917. Convocado por Carranza en 1916 “para recuperar la legitimidad institucional a través de una asamblea soberana”<sup>275</sup>, el objetivo era implantar el régimen legal sobre bases sólidas, en tiempo breve y en términos legítimos para que nadie pudiera impugnarla; el proceso electoral sería organizado por los gobernadores constitucionalistas con el apoyo de las autoridades municipales recién electas. Al Congreso constituyente acudieron fuerzas políticas identificadas con los diferentes grupos armados participantes en la causa revolucionaria, cuyos intereses y postulados acusaban prácticamente las mismas características que habían enfrentado a liberales y conservadores en décadas anteriores. El fantasma de un Legislativo poderoso que en el siglo XIX había prohijado no pocos enfrentamientos entre bandos distintos, y llevado a su disolución y desaparición, e inclusive al establecimiento de gobiernos dictatoriales, constituía una fuente permanente de preocupación para Carranza.

Algunas de las interrogantes más frecuentes versaban sobre el diseño institucional, las facultades con las que convenía dotar a cada uno de los poderes, y qué mecanismos introducir para garantizar el equilibrio entre ellos, advertidos de su inexistencia durante la dictadura recién abatida. Para Carranza, evitar la instauración de un régimen parlamentario representaba un asunto de la mayor relevancia. En efecto, “la fuerza de las ideas parlamentaristas se reflejó en la insistencia [...] para contrarrestarlas en su convocatoria y mensaje dirigido al Congreso Constituyente”<sup>276</sup>, en los que consideraba esenciales: a) la organización

---

<sup>274</sup> Womack, John, *cit. pos.* Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 222, p. 73.

<sup>275</sup> Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, nota 268, p. 73.

<sup>276</sup> Rabasa, Emilio, *op. cit.*, nota 158, pp. 130-131.

constitucional de un gobierno fuerte y estable, basado en el fortalecimiento del Ejecutivo, de acuerdo con la realidad política del país, y b) el fortalecimiento del sistema de garantías individuales como requisitos para impulsar el desarrollo económico y la transformación del país. En su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, Carranza abogaba por la causa presidencialista, en tanto que la experiencia aconsejaba que una hiperactividad del Congreso podría eventualmente conducir a escenarios que, por conocidos, el Ejecutivo no quería enfrentar. Así se desprende del alegato que hizo en contra del parlamentarismo:

“Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere, nada menos, que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada «gabinete». En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa.

¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado”<sup>277</sup>.

Para la mayoría de los constituyentes, sin embargo, el tema de las facultades del Legislativo frente al Ejecutivo parecía no tener tanta preponderancia como el de asegurar la inclusión en el texto constitucional de las reivindicaciones sociales aprobadas por la Soberana Convención, aunque algunas voces aseguraban que la revolución se había hecho en contra del Ejecutivo y que no convenía dotarlo de más facultades, pues con ello se convertiría al Presidente, legalmente, en dictador<sup>278</sup>. En términos generales, los constituyentes habrían prestado menor atención a los considerandos de Carranza respecto del riesgo que representaban las excesivas facultades con las que el Legislativo estaba dotado y que “le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Ejecutivo, o

---

<sup>277</sup> *Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro*, del 1º de diciembre de 1916. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 02/09/2010].

<sup>278</sup> Diputado Manjarrez, *cit. pos.* Orozco Henríquez, *op. cit.*, nota 216, p. 230, paráfrasis.

bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar”<sup>279</sup>, que a la redacción de los artículos 3º, 27 y 123.

En principio, los constituyentes tenían planteamientos institucionales distintos a los existentes para la organización del Estado mexicano; más aún, se enfocaban fundamentalmente a la reivindicación del respeto a las libertades y a elevar a rango constitucional las demandas sociales, de forma tal que el proyecto de Carranza fue cambiado radicalmente por el constituyente en materia educativa, agraria y laboral. La ingeniería constitucional consistió básicamente en ratificar las reformas que se habían hecho a la Constitución de 1857 e introducir las que permitirían tener un gobierno federal fuerte y estable para llevar a buen fin los objetivos de desarrollo social. La elección del titular del Ejecutivo sería directa y el periodo reducido a cuatro años; además de suprimirse la vicepresidencia, se estableció un nuevo sistema para sustituir las faltas temporales y absolutas del Presidente con el concurso del Legislativo. Con la inclusión del sufragio efectivo y la no reelección, se suponía, como algunos lo han supuesto recientemente, que atendiendo los aspectos electorales se arreglarían los problemas de funcionamiento entre los órganos de gobierno, y entre éstos y otros actores políticos. Con el tiempo quedaría claro que la ausencia de democracia no descansaba únicamente en el sistema electoral.

El monopolio de la acción penal siguió en manos del Ejecutivo, de acuerdo con los artículos 21 y 102, ratificando así las reformas de Díaz de 1900, que habían convertido al procurador —anteriormente asimilado al Poder Judicial, esquema en el que los jueces de instrucción tenían la facultad de investigación de los delitos—, en representante de la sociedad y abogado del Ejecutivo. En efecto, con esa reforma, el procurador fue dotado de funciones contradictorias como la de ser el representante jurídico del Ejecutivo y, en los procesos penales y civiles, también de la sociedad, además de ser responsable de la investigación y la persecución de los delitos, con lo que se le otorgó el monopolio de la acción penal, además del mando de la policía judicial. Los constituyentes no consideraron

---

<sup>279</sup> *Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, op. cit., nota 277.*

oportuno adoptar mecanismos de control político de la constitucionalidad de las leyes, pero se conservaron los principios fundamentales del juicio de Amparo.

La Constitución fue promulgada en febrero de 1917 y, como su antecesora, respetó en lo sustancial el diseño político e institucional republicano, democrático y federalista, y el principio de división de poderes. El Poder Legislativo quedó integrado con dos cámaras; los diputados serían electos cada dos años y los senadores cada cuatro, pero el Senado se renovarían por mitad cada dos, y si bien se le dotó de facultades fundamentales para delinear y dar cauce al proyecto de nación surgido de la lucha revolucionaria, se aceptó también limitarlas en algunos aspectos a efecto de ampliar el ámbito competencial del Ejecutivo.

El Legislativo tendría un solo periodo de sesiones que, iniciando el 1º de septiembre de cada año, duraría “el tiempo necesario” para tratar los asuntos que la propia Constitución refería, pero no más allá del 31 de diciembre del mismo año. Ni el Congreso ni las cámaras podrían convocar a sesiones extraordinarias y, dato curioso, esta facultad fue otorgada exclusivamente al titular del Ejecutivo. En sesiones extraordinarias, el Congreso o, en su caso, alguna de las cámaras, no se ocuparían “más que del asunto o asuntos que el mismo Presidente sometiere a su conocimiento”. El artículo 79 disponía que la comisión permanente podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pero únicamente para fallar en asuntos de desafuero y a condición de que estuviera “ya instruido el proceso por la Comisión del Gran Jurado”; en ningún caso el Congreso podría abordar otro asunto ni se prorrogarían “las sesiones por más tiempo que el indispensable para fallar”. Aparentemente se pretendía evitar que los legisladores sesionaran fuera de los plazos constitucionales o deliberaran sobre cuestiones no previstas o desconocidas por el Ejecutivo. Se puede conceder que, para reforzar constitucionalmente la autonomía de las cámaras y su papel de representantes del pueblo, el Congreso conservó la facultad de calificar las elecciones, dando a sus resoluciones la calidad de definitivas e inatacables, circunstancia que, si bien atentatoria del equilibrio de poderes, aseguraba el control último del proceso electivo. Con el establecimiento de la autocalificación sin límite jurisdiccional, se



reforzaron además los términos de la actuación política del Poder Judicial, confirmándose con ello su abstracción que de la materia que se había establecido en el siglo anterior.

Después de promulgada la Constitución, y para hacer frente al desorden financiero que vivía el país, el Congreso otorgó al Ejecutivo facultades extraordinarias en materia fiscal –sin establecer un plazo de vigencia—, lo que dio pauta a los integrantes de la legislatura entrante –cuyo mandato fue de septiembre de 1917 a julio de 1918— para revivir el añejo tema de las facultades del Ejecutivo y el Legislativo, e impulsar reformas para establecer el sistema de gobierno parlamentario, afirmando “en su exposición de motivos que las ideas políticas de la Constitución de 1917 no eran tan avanzadas como sus ideas económicas y sociales, sino es que de plano retrógradas”<sup>280</sup>. La iniciativa consideraba que el Presidente no representaba “sino la acción meramente ejecutiva de las disposiciones de la Representación Popular” y que, aun así, sus facultades le permitían formar una sólida red nacional con los funcionarios designados por él, los cuales respondían a una sola voluntad, la del mismo Ejecutivo<sup>281</sup>. También cuestionaba los argumentos que el Primer Jefe había presentado al constituyente meses atrás, para justificar la necesidad de fortalecer al Ejecutivo y limitar las facultades del Legislativo, poniendo de relieve el hecho de que las protestas y revueltas sociales de las décadas anteriores no se habían dirigido:

“[...] contra alguna Cámara opresora que hubiere invadido repetidas veces las atribuciones del Poder Ejecutivo o que hubiera violado las leyes fundamentales del país asumiendo un poder tiránico, [sino] para derrocar Presidentes que absorbieron, en su afán autocrático, las atribuciones de los otros poderes e hicieron de la Representación Nacional una farsa grotesca y de la Constitución un harapo sangriento”<sup>282</sup>.

El proyecto proponía otorgar facultades exclusivas a cada una de las cámaras, siendo la de diputados la que concentraría las más importantes, desde

---

<sup>280</sup> Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, nota 268, p. 75.

<sup>281</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Legislatura XXVII. Año II. Período Ordinario. 30 de diciembre de 1917. Diario no. 96, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, [consultado: 05/02/2011].

<sup>282</sup> *Ídem*.

otorgar y retirar su confianza a cualquier miembro del consejo de ministros, con la consecuente dimisión del mismo, hasta aprobar el presupuesto de egresos, los ingresos respectivos y la cuenta pública, e incluso para “pedir al Ejecutivo o directamente a cualquier jefe de fuerza auxilios suficientes para garantizar su soberanía e independencia en casos necesarios” o para “dar órdenes al Ejército o a las Guardias Nacionales, cuando haya desaparecido el orden legal en el Poder Ejecutivo”<sup>283</sup>. Bajo este modelo, el Presidente resultaría de una elección directa y tendría la facultad de designar a quien presidiría el consejo de ministros y formaría gabinete, cuyos integrantes tendrían que ser miembros del parlamento; prácticamente todas las facultades del Ejecutivo tendrían que pasar por el filtro de este último. La iniciativa se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales, pero nunca fue discutida ni menos dictaminada.

La experiencia de un legislativo indócil, capaz de generar y promover propuestas como la reseñada, había advertido al Primer Jefe de la necesidad de encontrar mecanismos capaces de inhibir este tipo de escenarios, de suerte que, para la elección de la XXVIII Legislatura en 1918, Carranza se las arregló para llevar a la Cámara de Diputados representantes más afines a su proyecto. No pudo hacer lo mismo con quienes integrarían la XXIX Legislatura: su popularidad para el proceso electoral de 1920 había decrecido en el contexto de la elección presidencial de ese año, que ganó Álvaro Obregón para el periodo 1920-1924. Por su parte, esta nueva legislatura, instalada en septiembre de 1920, pronto dio muestras de que no se sometería al Ejecutivo, señal de que la pugna entre ellos no había terminado de resolverse.

En 1921, el Ejecutivo promovió una reforma que devolvía a la comisión permanente la facultad para convocar a sesiones extraordinarias —quizá para destensar sus relaciones con el Legislativo—, aunque ambos mantendrían el duelo por la primacía del uno respecto del otro. En efecto:

“[...] la nueva actitud independiente de la mayoría de la XXIX Legislatura con respecto al Poder Ejecutivo se manifestó claramente en la discusión sobre la

---

<sup>283</sup> *Ídem.*

revocación de las facultades extraordinarias en materia de hacienda concedidas a Carranza en mayo de 1917. En octubre de 1921 la Cámara de Diputados de la XXIX Legislatura decidió, sin un voto en contra, quitar dichas facultades al Ejecutivo<sup>284</sup>.

El Presidente “vetó la ley, pero ésta fue aprobada nuevamente por una mayoría de 122 contra 6”<sup>285</sup>. El poder de la bolsa, devuelto a su titular originario, se convirtió desde entonces en un motivo más de preocupación para el Ejecutivo y germen permanente de discrepancias con el Legislativo.

Cabe señalar que la fuerza desplegada por el Congreso se sustentaba en la que tenían los partidos políticos allí representados, y que habían logrado desarrollar desde los años de la lucha armada; era tal el poderío y la autonomía del Partido Liberal Constitucionalista (PLC)<sup>286</sup>, por ejemplo, que podía otorgar su apoyo al candidato presidencial durante el proceso electoral y, siendo ya titular del Ejecutivo, condicionárselo desde el Congreso, o enfrentarlo y ponerlo en aprietos en las elecciones estatales y municipales, o en el proceso de discusión y aprobación del presupuesto, de los ingresos o de la cuenta pública. Así lo vivieron los presidentes Carranza, Obregón y Plutarco Elías Calles, quienes frecuentemente se veían forzados a construir alianzas con otras fuerzas políticas, antagonistas al PLC, a costa de grandes esfuerzos y de la cesión de otros espacios de decisión.

El retiro de las facultades fiscales extraordinarias al Ejecutivo generó una nueva confrontación con el Legislativo; los ‘pelecistas’ en el Congreso decidieron que era tiempo de revivir el tema de cambio de sistema de gobierno y, a finales de 1921, una nueva iniciativa en esta materia fue presentada a la Cámara de Diputados, la cual proponía la instauración del régimen parlamentario, en razón de que éste “es válvula de seguridad en las graves crisis que suelen sacudir a un país; es la más sólida garantía para el ejercicio de las libertades públicas; da estabilidad inmovible a los gobiernos, imposibilita el entronizamiento de toda

---

<sup>284</sup> Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, nota 268, p. 83.

<sup>285</sup> *Ídem.*

<sup>286</sup> Otros partidos políticos de la época: el Partido Liberal Nacionalista (PLN), el Partido Cooperatista (PC), el Partido Agrarista (PA), el Partido Laborista (PL), el Partido del Trabajo (PT).

dictadura y hace inútil todo linaje de insurrección”<sup>287</sup>. También planteaba que diputados y senadores duraran en su encargo cuatro años; que el periodo de sesiones ordinarias fuera de cuatro meses improrrogables y que el Congreso pudiera ser convocado por la Comisión Permanente. El jefe de gabinete asistiría a la apertura de sesiones “para informar acerca del estado que [guardara] la administración y para indicar las líneas directrices de Gobierno que piense desarrollar”<sup>288</sup>. Sería facultad del Congreso elegir al Presidente de la República por un periodo sexenal, y del Senado autorizar a este último para disolver a la Cámara de Diputados, en ambos casos, por mayoría calificada. El Presidente, que no tendría derecho de veto legislativo, designaría al jefe de gabinete y éste sustituiría al primero en caso de ausencia. Habría ocho ministerios y sus titulares serían:

“[...] solidariamente responsables, ante la Cámara de Diputados, de la política general del Gobierno e individualmente de los actos personales”. El Congreso daba así “la buena nueva del régimen parlamentario, de esa institución política que cerrará para siempre el doloroso ciclo de dictaduras y anarquías en que nos hemos debatido durante media centuria y preparará indefectiblemente el advenimiento de la democracia”<sup>289</sup>.

El titular del Ejecutivo no se quedó impasible: las comisiones dictaminadoras nunca presentaron al pleno el dictamen correspondiente, y aunque lo hubieren hecho, es muy improbable que “el Senado, las legislaturas estatales y luego el Ejecutivo, hubieran aceptado tan amplias reformas a la Constitución”<sup>290</sup>. En opinión de Piccato Rodríguez, “el parlamentarismo como proyecto era [...] igualado al conservadurismo antirrevolucionario que pretendía obstaculizar las verdaderas reformas sociales”<sup>291</sup>. Así, “durante los dos primeros años de su gobierno, Obregón tuvo que enfrentar la oposición en el Congreso, pero la ausencia de un verdadero sistema partidista y la debilidad de los partidos fueron

---

<sup>287</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XXIX, Año II, Período Ordinario, 1 de diciembre de 1921, Diario núm. 55, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, [consultado: 08/02/2011].

<sup>288</sup> *Ídem*.

<sup>289</sup> *Ídem*.

<sup>290</sup> Piccato Rodríguez, Pablo Atilio, *op. cit.*, nota 268, p. 93.

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 89.

aprovechadas por Obregón para enfrentar a éstos entre sí y así dominar al Congreso”<sup>292</sup>. La derrota del PLC frente al Ejecutivo, así como los controles políticos introducidos por éste, tanto en la XXIX Legislatura como en la integración de las que le siguieron, ayudaron a relajar de alguna manera los desencuentros entre uno y otro poder.

Si bien la sociedad mexicana se había transformado notablemente a un siglo escaso de haber conseguido su independencia, distaba mucho aún de contar con un aparato institucional sólido y obras elementales de infraestructura, capaces de satisfacer las incontables necesidades y problemas de un país en el que una insignificante minoría acaparaba la tierra y la riqueza, frente a la masa de un pueblo analfabeto y empobrecido, por decir lo menos. En estas condiciones, una cultura democrática, un régimen de instituciones, y un sistema electoral y de partidos, era muy difícil de arraigar y consolidarse.

### **2.3.3. De un régimen de caudillos a la transmisión pacífica del poder**

La estabilidad del país al inicio de la segunda década del siglo XX era muy frágil y el acceso al poder no se había encauzado aún por la vía institucional. Las inconformidades por la forma en que se arribaba a la Presidencia de la República seguían generando rebeliones, como la de Adolfo de la Huerta contra la decisión de Obregón de favorecer a Calles como candidato a ese cargo en 1924. Era evidente que los actores políticos surgidos después del movimiento armado, no sólo tenían aspiraciones políticas, sino también posibilidades que, si no se canalizaban adecuadamente, podían conducir a nuevos conflictos.

De acuerdo con Lorenzo Meyer<sup>293</sup>, el predominio del grupo carrancista, que había llevado “al poder a los representantes de los estratégicos sectores medios que habían permanecido marginados durante el porfiriato”, los había convertido en

---

<sup>292</sup> Pantoja Morán, David, *El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica*, Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept. 1998), pp. 248-301, p. 281, [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/MIS6M1476EDFCU6XD1U8YBBXH3LLYC.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/MIS6M1476EDFCU6XD1U8YBBXH3LLYC.pdf), [consultado: 19/05/2012].

<sup>293</sup> Meyer Lorenzo, “El primer tramo del camino”, *Historia General de México*, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, p. 1185.

mediadores entre el antiguo régimen y los cada vez más fuertes sectores campesino y obrero. Así, a ellos correspondería impulsar la tarea del grupo: la institucionalización del sistema político y la reestructuración del económico. Un requisito *sine qua non* para lograr este objetivo radicaba en lograr la subordinación de los caudillos regionales y promover la participación controlada de los grupos populares aún no sometidos, los cuales eran fundamentales para el desarrollo económico del país, frente al enorme poder político y económico de los empresarios extranjeros, derivado del control que tenían del petróleo y la minería, poder que “parecía muy superior al del gobierno revolucionario”<sup>294</sup>.

En 1924, Calles inició su mandato en medio de la apremiante necesidad de impulsar el desarrollo económico del país, que en ese momento carecía de la fuerza económica y laboral, además de una clase media ilustrada y la infraestructura mínima para lograr los objetivos que se habían propuesto en el texto constitucional recién aprobado. El desarrollo del país era prioritario y sobre esta meta comenzó a actuar el gobierno; sin embargo, la incipiente estabilidad se vio amenazada nuevamente en 1926 con el enfrentamiento entre el Estado y la jerarquía católica, la cual había perdido su enorme poder desde la emisión de las ‘leyes de reforma’ y la Constitución de 1857. La tensión entre ambos actores resurgió a raíz de un incidente aparentemente menor: un acto de culto oficiado fuera de un templo<sup>295</sup> y las belicosas reacciones de uno y otro, lo que, aunado a los pocos o nulos beneficios que para entonces había obtenido un amplio sector rural, favorecieron el curso de la llamada ‘guerra cristera’. Si bien el movimiento no puso en riesgo al Estado, sí generó un ambiente de inestabilidad. En este contexto, la intención reeleccionista de Obregón generó protestas en diferentes partes del país, y aunque resultó vencedor de las elecciones de 1928, fue asesinado antes de asumir el cargo.

---

<sup>294</sup> *Ibidem*, p. 1186.

<sup>295</sup> Se trata de la misa celebrada, en enero de 1923, con motivo de la colocación de la primera piedra del monumento a Cristo Rey que se construiría en el Cerro del Cubilete, en Guanajuato, obra cuya suspensión fue ordenada por el gobierno, además de la suspensión de los servicios religiosos.

La transmisión pacífica del poder —que para entonces representaba ya un serio problema<sup>296</sup>— constituía una necesidad apremiante en el contexto de esa frágil situación económica y política, donde la organización de obreros y campesinos seguía siendo una tarea compleja, agravada por una carga histórica de ignorancia y marginación, y su fragilidad frente al poderío de otros sectores organizados. La diversidad de grupos con posibilidades similares de acceder a las más altas responsabilidades públicas, hacía que la vida política —y en consecuencia la económica, social y cultural del país— se centrara fundamentalmente en lo cotidiano y no en un proyecto de conjunto, y de mediano o largo plazo. La pluralidad de visiones políticas y los desarticulados mecanismos de organización y operación, poco ayudaban a concretar los ideales recogidos por la Constitución de 1917.

Hacia 1929 existían más de mil partidos políticos locales y nacionales en México, pero ninguno había conseguido articular las demandas de los sectores de la población que supuestamente representaban. Las prioridades de obreros y campesinos, militares y empresarios, profesionistas y gremios, eran tan distintas como las diferencias que los separaban, pero igualmente válidas y, por tanto, legítimo también su derecho de participar en la toma de decisiones. Algunos de los principales actores de la vida nacional de la época encontraban como salida viable a la crisis, el regreso a una figura fuerte que aglutinara a todos los actores políticos en un mismo proyecto. Así surgió el Partido Nacional Revolucionario (PNR)<sup>297</sup>, como “una gran coalición nacional de fuerzas, partidos e intereses políticos regionales, por cuya mediación se solventarían las pugnas por el poder”<sup>298</sup>. La organización del partido, cada vez más en torno de demandas colectivas, sectores u objetivos determinados, y ya no tanto alrededor de líderes ‘carismáticos’, abonaría el camino de la paz social y el progreso material del país, si bien basado inicialmente en el fortalecimiento del corporativismo y un saldo deficitario en el

---

<sup>296</sup> Para ilustrar el hecho, considérese que del año 1910 a 1929, el país ya había tenido once presidentes y tres de ellos habían sido asesinados.

<sup>297</sup> El PNR se transformó después en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y finalmente en Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>298</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 281.

desarrollo democrático institucional. “Poco después de la creación del PNR, el sistema multipartidista desapareció de hecho”<sup>299</sup>, lo que dio espacio y salida a prácticamente todos los intereses de los sectores revolucionarios que aceptaron coaligarse en una misma organización política, que les proveería de los mecanismos necesarios para impulsar la realización de los postulados de la Constitución de 1917.

Como se verá, el gobierno uniforme y el sistema de partido mayoritario, servirían a la clase gobernante encabezada por el Ejecutivo, para dar concreción a los mandatos constitucionales, sin que éste tuviera que repetir la decimonónica tradición de disolver al Congreso y convocar a un constituyente, ni preservar una relación de confrontación. Con un partido político prácticamente único y la prohibición de la reelección inmediata de legisladores, introducida en 1933, el país entraría en una fase de paulatino desarrollo institucional, el cual, habiendo contribuido al fortalecimiento de la figura presidencial para asegurar la buena marcha del país, también habría de conducir a una especie de letargo a los otros poderes, especialmente al Legislativo, y al relajamiento de la división de poderes.

La urgencia de hacer frente a las necesidades de la época y la negativa de las diferentes fuerzas posrevolucionarias a someterse voluntariamente a las reglas constitucionales que establecían un sistema democrático liberal, dan la razón a la crítica que Carl Schmitt hace del liberalismo con su teoría del ‘decisionismo’: la concentración *de facto* del poder en manos de la persona que toma las decisiones para hacer frente a la situación. En efecto, era mucho más sencillo tomar una decisión individual que colectiva, de manera que, frente a la integración colegiada de los poderes Legislativo y Judicial, el Ejecutivo unipersonal tuvo a su favor una ventaja adicional para concentrar el poder.

---

<sup>299</sup> Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 293, p. 1196.



## **CAPÍTULO 3**

### **EL PODER LEGISLATIVO EN TRANSICIÓN**

**3.1.** Introducción. **3.2.** Desarrollar al país o a la democracia. **3.3.** Concentración del poder para el desarrollo nacional. **3.3.1.** Reversión de la tendencia concentradora. **3.4.** Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso. **3.4.1.** La primera Ley Orgánica del Congreso. **3.5.** La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. **3.5.1.** Una nueva Ley Orgánica para el Congreso. **3.6.** Transición y alternancia. **3.6.1.** Siglo XXI: de los equilibrios. **3.6.1.1.** Las LVIII y LIX Legislaturas. **3.6.1.2.** La LX Legislatura. **3.6.2.** El Legislativo ante el reto de definirse a sí mismo.

#### **3.1. Introducción**

A diferencia de la mayoría de los países de América Latina, la transición democrática en México no ha sido el resultado de acciones violentas ni rompimientos abruptos, sino de la suma paulatina de distintos factores, entre otros: la administración de intereses y conflictos políticos dentro del PRI; las demandas de una sociedad diversa y compleja, de grupos de interés y de opositores al régimen; las opiniones de muchos estudiosos del Derecho y la Política; y hasta algunas tendencias mundiales impulsadas por el sistema de naciones unidas. Todo lo anterior, se tradujo en reformas al marco jurídico, de diferente magnitud e importancia.

El orden constitucional surgido de la Carta Magna de 1917 puso fin a la tradición establecida por “casi todos nuestros regímenes reconocidos posteriormente [a la independencia] como constitucionales, [los cuales tuvieron] su origen en el desconocimiento por la violencia de una Constitución anterior”<sup>300</sup>. Adicionalmente, las medidas que se tomaron para evitar el rompimiento abrupto, permitieron el tránsito hacia un régimen más democrático, sustentado en un

---

<sup>300</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 64, pp. 67-68.

sistema electoral y de partidos, con una sociedad plural y políticamente más madura.

En el presente capítulo me propongo plantear que la pugna entre el Ejecutivo y el Legislativo –característica del siglo XIX— no fue resuelta en el siglo XX –como lo fue en los últimos años del anterior— con la sumisión del Legislativo al primero, y que el proceso de concentración del poder en la institución presidencial, y de relajamiento del sistema de frenos y contrapesos a partir de la década de los 30, no se debió a una desproporción de facultades constitucionales favorable al Ejecutivo –a costa de los otros poderes, y de los estados y municipios—, sino que se fincó en una realidad política y social que demandaba un ejercicio singular de la autoridad, para cumplir los propósitos trazados.

Desde mi perspectiva, el fortalecimiento del Ejecutivo a partir de entonces, y el consecuente rezago del Legislativo en el ejercicio de sus funciones –incluida la progresiva dependencia de los estados respecto de la federación—, no fue resultado de un triunfo político del primero sobre el segundo, ni del sometimiento de los legisladores o de los gobernadores, sino consecuencia de distintos factores –sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera— que dieron lugar a un gran acuerdo político para hacer frente a una grave necesidad histórica que en el inmediato periodo posrevolucionario no había logrado zanjarse: a) la de resolver por la vía pacífica los conflictos entre facciones diversas y constituir gobiernos estables, y b) la de impulsar el desarrollo social y económico del país, como base para el desarrollo nacional y el desarrollo democrático. Como apunta David Pantoja:

“[...] por paradójico que parezca, el abandono del caudillismo y el del gobierno de los hombres fuertes, el establecimiento de las instituciones, la modernización y, en suma, la democratización del país, fueron posibles merced a un intenso proceso de centralización en beneficio de la Federación y en desmedro de las entidades federativas, que acrecentó el poder del Ejecutivo y disminuyó el de los otros

poderes, todo ello llevado a cabo, en buena medida, por vía de las reformas constitucionales y legales<sup>301</sup>.

Si, como señalé previamente, la democracia exige como condiciones, el ejercicio de derechos individuales y sociales, es evidente que, ante la ausencia de alguno de éstos, aquélla no tenía manera de hacerse efectiva en México, para entonces en el pleno subdesarrollo. Era un país prácticamente devastado por una lucha intestina que había costado más de un millón de vidas, que no contaba con instituciones fuertes, ni tenía la infraestructura mínima para generar progreso, además de que la mayor parte de su población se encontraba en el atraso y el subdesarrollo alimentario y educativo, a lo que habría que agregar una delicada inestabilidad política. En ese contexto, los postulados sociales de la Constitución difícilmente podían concretarse, de forma tal que la solución impulsada, después de la conformación del PNR, fue la de privilegiar el desarrollo institucional y material del país sobre cualquier otra pretensión. En ese proceso, el Poder Legislativo iría quedándose a la zaga y, como se verá, los acontecimientos lo llevarían a convertirse, por algún tiempo, en testigo y no en protagonista de la escena política.

### **3.2. Desarrollar al país o a la democracia**

Una de las exigencias que enfrentaron los gobiernos posrevolucionarios, fue la de resolver, cuanto antes, los problemas nacionales más agudos, conscientes de que la falta o insuficiencia de instrumentos para hacer efectivos los derechos sociales, hacía prácticamente nulo el ejercicio de los derechos políticos.

Aun a sabiendas de que la necesidad de optar por el progreso material o por el democrático pudiera ser un falso dilema —pues el impulso de uno no debía comprender la merma del otro—, lo cierto es que los actores políticos del México de entonces, sí creyeron que era imperativo escoger entre ambos para la definición de la ruta a seguir, pues a escasos tres lustros de promulgada la Constitución de 1917, quedaba claro que el camino no era el del enfrentamiento

---

<sup>301</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 250.

de los poderes, sino la de su acción colegiada en pos del cumplimiento de los postulados de la misma, para dar respuesta a las ingentes necesidades sociales de un país caracterizado, además, por la dispersión geográfica de su población, la insuficiencia de medios de comunicación, la precariedad de los mecanismos para organizar los procesos electivos, una débil cultura democrática y una extenuada hacienda pública, cuyos escasos contribuyentes no estaban en posibilidad de aportar mayores recursos, entre otros factores. Finalmente, la justicia social primó sobre la democracia, y se decidió que quien debía acometer ese reto fuera el Ejecutivo, por entonces, el ente público más desarrollado y fuerte.

La evolución y consolidación de las instituciones es un proceso lento, y en ese momento histórico, el Ejecutivo seguía siendo el poder mejor organizado, estructurado y consistente en el ejercicio de sus funciones, de entre los que formaban la tríada del poder público federal, el cual conservaba, además, una notable fortaleza frente a los estados, legado del control político ejercido desde el centro, señaladamente en las tres décadas previas al movimiento de 1910. La institución presidencial, independientemente de quien la encabezara, continuaba siendo una figura central para la sociedad y la clase política, por más que una revolución armada la hubiese combatido y un nuevo texto constitucional la dotara de facultades ciertamente acotadas frente a las del Congreso, además de haber dejado un amplio banco de facultades residuales a favor de los estados, al amparo del artículo 124 constitucional.

Efectivamente, aunque limitada en sus facultades constitucionales, la Presidencia estaba firmemente consolidada en lo social y lo político, tanto por su relación con los estados y municipios, como por su posición frente al Legislativo y el Judicial, por lo que puede afirmarse que la concentración paulatina de poder en aquella, fue un fenómeno que surgió, de manera natural, de la realidad del momento, y que resultó ser el mecanismo idóneo para hacer efectivo el ejercicio de los derechos sociales, que daría pauta para que el desarrollo de la democracia y el ejercicio de los derechos políticos encontraran después un escenario más favorable para su implantación y ensanchamiento.

El referido proceso de concentración del poder —atento al objetivo ya señalado— se dio en dos planos: el vertical y el horizontal. El primero se basó importantemente en sucesivas reformas al artículo 73 constitucional, que convirtieron en exclusivas de la federación, algunas de las más relevantes facultades del poder público, en perjuicio de estados y municipios. El segundo se tradujo en la ampliación fáctica y jurídica de las funciones del Ejecutivo; esta última por la vía secundaria, es decir, la de la emisión de leyes reglamentarias para que éste ejerciera las facultades que la federación se había arrogado. En este proceso jugó un papel fundamental el partido mayoritario del que surgiría el mayor número de gobernantes y legisladores, y que sería el principal semillero de la clase política nacional.

El proceso de asunción de facultades a favor de la federación y la asignación de las mismas al Ejecutivo, inició con la materia laboral, en septiembre de 1929 —seguida de la legislación emitida por el Congreso federal, que protegía de manera más eficaz los derechos de la clase trabajadora, respecto de la diversa que habían emitido previamente las entidades federativas—, y continuó con otras de gran trascendencia en distintas materias: energía eléctrica (enero de 1934); educativa, que además incluyó el control oficial sobre la educación básica y normal (diciembre de 1934); fiscal, quedando a la federación la facultad de definir la participación que correspondería a las entidades federativas en los rendimientos (octubre de 1942); hidrocarburos (noviembre de 1942); y energía nuclear (febrero de 1975). Estos cambios legislativos devinieron en el fortalecimiento del Ejecutivo frente al Legislativo, lo cual tuvo un gran impacto en la configuración del Estado mexicano moderno —tema de especial atención de la presente obra y que abordo en el apartado siguiente—; mucho mayor que el derivado de su relación con el Judicial, porque este último, con funciones legalmente bien tasadas y más limitadas que las actuales, incidía poco en la vida pública.

Con facultades y recursos ejercidos fundamentalmente por la federación, y específicamente por el Ejecutivo, se impulsó el desarrollo material de un país que, como señalé antes, se encontraba, en todos los sentidos, en un franco

subdesarrollo. Para ilustrar el tamaño de la tarea que promovieron los gobiernos de esa época, considérese que en 1930, México tenía una población de 16.6 millones de habitantes y que hacia 1970 casi se triplicó<sup>302</sup>. El crecimiento poblacional y el incremento de la esperanza de vida, son indicadores de la mejoría en los niveles de bienestar de la sociedad, lo que pone de relieve la magnitud de los logros de esos gobiernos.

### **3.3. Concentración del poder para el desarrollo nacional**

En el mensaje que el todavía Presidente Calles dirigió a la nación en su último informe de gobierno, en 1928, convocaba a “orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de ‘país de un hombre’ a la de ‘nación de instituciones y de leyes’<sup>303</sup>”, expresión sintética de lo que habría de definir el fin del caudillismo y el inicio del fortalecimiento institucional, notas del nuevo modelo político de país.

Resuelta la crisis por la sucesión presidencial en 1928 y creado el PNR en 1929<sup>304</sup>, la disputa por acceder a cargos públicos comenzó a trasladarse del terreno de las armas a la arena política, con lo que los grupos vinculados a los caudillos revolucionarios en distintas regiones, se fueron incorporando paulatinamente a la vida institucional. Un factor que resultó clave en este proceso fue la prohibición, en 1933, de la reelección inmediata de legisladores federales, extendida después a cargos estatales y municipales, lo cual creó las condiciones adecuadas para que los dirigentes políticos de los partidos locales se vincularan definitivamente a dicho partido.

---

<sup>302</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)”, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf), [consultado: 02/06/2012].

<sup>303</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XXXIII, Año I, Periodo Ordinario, Tomo I, Diario núm. 6, 1º de septiembre de 1928, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, [consultado: 05/26/2012].

<sup>304</sup> El PNR surgió, en sus inicios, como una confederación de partidos, sin la concurrencia de las organizaciones obreras y campesinas de la época.

La expulsión de Calles del país y la desarticulación de sus estructuras de apoyo, marcaron el fin del denominado ‘maximato’<sup>305</sup>, de forma tal que el Presidente Lázaro Cárdenas, “con los hilos del poder controlados, pues el liderazgo nacional no se hallaba ya dissociado entre un presidente y un “jefe máximo” que dominara el aparato partidista, dio inicio [a] un vasto programa de intervención del gobierno en la vida económica”<sup>306</sup>, mediante un vigoroso reparto agrario y políticas de apoyo al campo, a los trabajadores y a la educación, que propiciaron las condiciones para que el Ejecutivo sumara, paulatinamente, más facultades durante las siguientes décadas, mediante sucesivas reformas constitucionales y legales, como ya señalé. A partir de 1934 –año de inicio del primer gobierno surgido del que se convertiría en partido hegemónico—, la transmisión pacífica del poder no volvió a representar un problema: cada Presidente y cada legislatura concluyeron el periodo para el que fueron electos, y puede afirmarse que las medidas instituidas desde entonces se conjugaron en una plausible fórmula que consiguió promover el desarrollo nacional y crear las condiciones materiales para dar un impulso, así fuese precario, al desarrollo democrático.

Integradas al PNR las principales fuerzas políticas del país, en 1938 fue organizado en cuatro sectores –obrero, agrario, popular y militar— y renombrado como Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Las más numerosas agrupaciones de obreros y campesinos, beneficiadas por las políticas de Cárdenas, se asimilaron a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), respectivamente, mismas que, a partir de entonces, se erigieron en las centrales más fuertes de sus sectores obrero y agrario. “La clase media no contó en un principio con un tipo de organización similar a la de obreros y campesinos [pero] los cuadros del partido estaban formados por esta clase, que aún era relativamente pequeña, y por ello no se

---

<sup>305</sup> Este periodo va de 1930 a 1935, aproximadamente, y en él Calles ejerció una influencia política indiscutible.

<sup>306</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 283.

sintió la necesidad de darle una estructura específica”<sup>307</sup>. Por otra parte, con el reconocimiento de las organizaciones empresariales en la Ley Federal del Trabajo, afirma Lorenzo Meyer<sup>308</sup>, se establecieron los “canales formales de comunicación” del Estado con aquéllas.

El nuevo partido y sus sectores habían desligado el proceso político del factor territorial, y con ello, evitado la influencia regional en la toma de decisiones de esa naturaleza, de suerte que los grupos locales tenían que ‘arreglarse’ con los dirigentes nacionales de su sector para encauzar sus demandas y definir su representación en los órganos del poder público, circunstancia que abonaría también a la concentración del poder. Este modelo —a pesar de su tendencia aglutinadora, o quizá gracias a ella— daría respuesta a las aspiraciones de los grupos sociales más representativos y abonaría al propósito de impulsar el desarrollo nacional, pues los conflictos políticos dejaron de resolverse entre caudillos y fuerzas domésticas, que solían actuar de manera autónoma.

Por militar en la misma organización política, los líderes llevaban sus diferendos al ámbito partidista, sin tener que recurrir a la violencia; ahora lo hacían al interior de los sectores y organizaciones agrupados en el PRM, y los resolvían con el concurso de sus ‘iguales’, de forma tal que este partido se fue convirtiendo en un órgano de conciliación e impulso de los intereses nacionales mayoritarios, que habían sido consignados en los artículos 3º, 27 y 123 de la Constitución y, junto con el gobierno, tomó “un papel activo en promover el desarrollo económico, pero sin impedir el desarrollo de una clase empresarial nacional fuerte, aunque respetando los legítimos derechos del trabajador”<sup>309</sup>. En opinión de Lorenzo Meyer, “el cuadro se completaba con la referencia sistemática a un enemigo no

---

<sup>307</sup> Meyer Cosío, Lorenzo, “La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)”, *Foro Internacional*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 17, no. 4 (68), abr.-jun., 1977, pp. 453-476, p. 468.

<sup>308</sup> *Ídem.*

<sup>309</sup> Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 293, p. 1197.



identificado, pero cuya presencia era empleada para justificar esas metas contradictorias [...] La “oposición controlada” era bienvenida y necesaria”<sup>310</sup>.

Fue de esta forma que “la fuerza de la presidencia se expandió hasta encontrar sus límites y éstos empezaron a delinearse en 1938 y eran ya muy claros en 1940”<sup>311</sup>. Efectivamente, “a partir de Cárdenas, el régimen había cambiado de naturaleza [pues, además de la calidad de] “jefe de Estado, jefe de gobierno, jefe de la administración pública, suprema autoridad agraria y árbitro de los conflictos entre el capital y el trabajo, habría que añadir ahora la de líder del partido hegemónico”<sup>312</sup>.

Una de las reacciones a la política proagraria y obrerista del gobierno, fue el surgimiento, en 1939, del Partido Acción Nacional (PAN), de tendencias conservadoras y “defensor de los intereses creados y apoyado en la doctrina social de la iglesia”<sup>313</sup>; sin embargo:

“[...] la acción del partido en realidad no se dirigió tanto a hacerse del poder como a lograr la formación paulatina de una opinión pública capaz de minar la legitimidad del PRI. Pero debido a que el PAN atacó desde posiciones de derecha, no pudo atacar a fondo las mayores inconsistencias del PRI, ya que éste último funcionó dentro de un marco ideológico más bien afín a postulados de izquierda y que dieron por descontadas las posiciones doctrinales conservadoras del PAN”<sup>314</sup>.

En el contexto de las iniciales manifestaciones de la lucha por el poder, y producto, básicamente, del movimiento social por la oposición almazanista<sup>315</sup> contra la elección presidencial de 1940, en enero de 1946 se emitió la Ley Electoral Federal (LEF) que cerró aún más el cerco para el acceso a responsabilidades públicas, en tanto que: a) creó la Comisión Federal de Vigilancia, responsable de la operación del proceso electoral, si bien dependiente

---

<sup>310</sup> *Ídem.*

<sup>311</sup> Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 307, p. 473.

<sup>312</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 284.

<sup>313</sup> Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, nota 293, p. 1329.

<sup>314</sup> *Ídem.*

<sup>315</sup> El general Juan Andrew Almazán fue postulado por un partido opositor, apoyado por clases medias básicamente y por el recién creado Partido Acción Nacional. Las protestas poselectorales fueron finalmente controladas y Almazán declaró su retiro de la política, antes de la toma de posesión de Ávila Camacho.

del Ejecutivo federal; b) transfirió al Consejo del Padrón Electoral todas las facultades que tenían las autoridades locales en la materia, federalizando así el empadronamiento; y c) se establecieron requisitos para el registro de partidos nacionales, con el fin de eliminar los movimientos políticos que aparecían con cada elección, de suerte que, a partir de entonces, quedó establecido que solamente los partidos formalmente constituidos podrían registrar candidatos.

Considerando, como señalé anteriormente, que la concentración del poder había servido al propósito de lograr la transmisión pacífica del mismo e impulsar el desarrollo nacional, “no deja de ser revelador que sea por medio de la centralización del proceso electoral que [también] se empieza a construir el proceso democrático”<sup>316</sup>, y que haya sido precisamente con la inclusión inicial de mecanismos horizontales de control del poder<sup>317</sup>, muchos de ellos intrapartidarios, que el propio régimen se autolimitaba. De acuerdo con Octavio Rodríguez Araujo, con esta ley se inicia la primera etapa de conformación de un sistema de partidos; se trata de “un hito en la evolución el sistema electoral [...] de la introducción de toda una nueva estrategia. La democracia político-electoral contra la democracia sindical y las organizaciones campesinas; es decir, un nuevo intento de desviación del enfrentamiento de clases directo, hacia la lucha electoral”<sup>318</sup>.

Días después de emitida la LEF, el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), integrado por tres sectores: el obrero, el agrario y el popular, este último representado por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), conformada básicamente con quienes no pertenecían a los otros dos sectores, además de dársele cabida a los militares inactivos, puesto que los activos, por decreto presidencial<sup>319</sup>, estaban impedidos de participar en política. La subordinación del ejército al poder civil sería otra nota

---

<sup>316</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 284.

<sup>317</sup> Véase apartado: “1.5. El control del poder”.

<sup>318</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *cit. pos.*, Barquín, Manuel, *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, CAPEL, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1987, Cuadernos de CAPEL No. 22, p. 18.

<sup>319</sup> Decreto del Presidente Manuel Ávila Camacho, del 3 de diciembre de 1945.

característica del sistema político mexicano a partir de entonces, ciertamente atípica en el contexto latinoamericano de la época.

Para Ignacio Marván, el sistema de partido hegemónico —que lo era, merced al poder que el gobierno tenía para controlar el acceso a los cargos de elección popular— había sentado ya las bases político-institucionales del sistema presidencial mexicano, el cual, ante la necesidad de mantener la estabilidad económica y social, optó por rigidizar aún más al sistema político; una rigidez que, si bien controlaba los elementos de crisis, no los eliminaba del todo. Para este analista, la contradicción existente entre la multiplicación de factores de poder y la búsqueda de unanimidad como único recurso de la legitimidad, conduciría irremediablemente a una crisis del sistema político, aunado al agotamiento del esquema de crecimiento económico, con sus sucesivas crisis y sus repercusiones sobre la eficacia que el sistema ya no lograba del todo<sup>320</sup>.

En opinión de María Amparo Casar, el modelo de ejercicio del poder que caracterizó al Ejecutivo mexicano surgido de un partido tan fuerte, condujo a un reblandecimiento del principio de división de poderes, tanto horizontal como vertical, mediante diversos arreglos institucionales que fueron perfilando una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder, de manera que las consecuencias políticas del régimen presidencial *sui generis* mexicano dieron inicio con el éxito que logró el Ejecutivo para anular o neutralizar los mecanismos constitucionales que habían sido ideados para establecer un efectivo control del poder. A pesar de este diseño constitucional, el desequilibrio en el ejercicio del mismo traería como resultado un desajuste democrático, expresado en el desequilibrio del poder, que se inclinaba a favor del Ejecutivo, a tal grado que la acción autónoma del Congreso quedó realmente anulada<sup>321</sup>.

---

<sup>320</sup> Marván Laborde, Ignacio, *op. cit.*, nota 222, pp. 25-27, paráfrasis.

<sup>321</sup> Casar María Amparo, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: El caso de México" *Política y Gobierno*, CIDE, México, Vol. VI, núm. 1, Primer semestre de 1999, pp. 83-128, p.118, [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_VI\\_N1\\_1999/Casar.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VI_N1_1999/Casar.pdf), [consultado: 02/02/2011].

No coincido del todo con este enfoque, pues, en mi concepto, el propósito de hacer efectivos los frenos y contrapesos sí se consiguió, aunque, en principio, no necesariamente entre los poderes constituidos, sino al interior del partido mayoritario –sin menoscabo de otros mecanismos de control que paulatinamente fueron incorporándose—. Efectivamente, los debates –intensos y efervescentes—, y la búsqueda de consensos entre los diversos grupos de interés se llevaban a cabo internamente: cada iniciativa que el Ejecutivo enviaba al Legislativo y éste aprobaba, había sido previamente discutida y consensuada con los sectores y organizaciones de su partido, quienes la trasladaban a sus representantes en el Congreso para su análisis, discusión y eventual aprobación. Vale aclarar que la candidatura de estos últimos para competir por un escaño o curul en la contienda electoral, también había sido producto de las negociaciones entre quienes integraban el partido, donde la opinión del titular del Ejecutivo, debe decirse, tenía un peso específico, pero no absoluto. Así, los legisladores no sólo debían al Presidente de la República la posibilidad de acceder a un asiento camaral, sino a su sector u organización, de manera que el trabajo legislativo era producto de un ejercicio coordinado y equilibrado entre diferentes actores, si bien la cabeza visible era la del Presidente.

Este modelo –que también fue replicado en las entidades federativas—, mostró su eficacia durante algunos años y permitió la toma de las decisiones, en el momento histórico oportuno, para impulsar el desarrollo social y económico del país; sin embargo, a la larga, dio como resultado, un fortalecimiento del Ejecutivo, de tal envergadura, que trajo consigo un limitado desarrollo del Legislativo. Esto habría de derivar, a la larga, en una especie de dualidad de legitimidad en el ejercicio que de ambos poderes –el Legislativo y el Ejecutivo— haría el Presidente, y finalmente en un acompasado desarrollo democrático del país. No le falta razón a Diego Valadés cuando afirma que esta última fase histórica en la formación del sistema presidencial mexicano –que él denomina “caudillismo constitucional”— “es un oxímoron, porque yuxtapone una realidad fáctica y una

realidad normativa excluyentes [donde] la contradicción no está en las palabras, sino en la experiencia misma”<sup>322</sup>.

María Amparo Casar<sup>323</sup> señala que el Congreso dejó de cumplir con su función constitucional y renunció a sus facultades a favor del Ejecutivo, y encuentra como las causas que subyacen a ello: a) que el Presidente de la República tuviera la capacidad de asegurar el apoyo de grandes contingentes de legisladores, y b) que el interés de éstos se centrara en actuar como un aliado o agente permanente del primero y no como un contrapeso. Contando con la lealtad de los legisladores mediante el establecimiento de una estructura de incentivos que hacían que su interés residiera en satisfacer los del Ejecutivo, afirma la autora, éste conservaba su influencia sobre la representación. Quedaban así establecidas las condiciones para que el Congreso renunciara a ejercer a plenitud algunas de sus funciones, especialmente para vigilarlo. En cierto sentido, no habría sido el Ejecutivo el usurpador de las facultades y funciones del Legislativo, sino que la renuncia tácita de éste último a ejercerlas fue lo que condujo a su pausada evolución frente a aquél.

En este contexto, me parecen exageradas las posturas que afirman que el titular del Ejecutivo encabezaba un gobierno absolutista, al que le estaban dócilmente sometidos los miembros de su partido. No se trataba, como afirman algunos analistas, de una dictadura disfrazada, pues si así hubiese sido, resulta difícil de explicar qué fue lo que evitó “que este sistema se convirtiera en una dictadura personal [y qué fue lo que propició] los altos niveles de legitimidad de que ha gozado”<sup>324</sup>. Me parecen plausibles las hipótesis que plantea David Pantoja sobre el particular: a) el que la no reelección presidencial hubiera sido no sólo norma positiva, sino además observada rigurosamente, pues por extendido que fuese el poder presidencial, tenía un límite en el tiempo, y una vez en el control de

---

<sup>322</sup> Valadés, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, *Serie Reflexiones sobre Derecho Electoral* 3, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, 1ª ed., p. 14.

<sup>323</sup> Casar, María Amparo, *op. cit.*, nota 321, p. 93, paráfrasis.

<sup>324</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 289.

los hilos del poder, no permitía interferencias de sus antecesores<sup>325</sup>; b) que el partido gobernante hubiese sido capaz de integrar eficazmente a los grupos sociales antes desarticulados, y darle cauce adecuado a sus intereses y demandas:

“[...] y sobre todo de encuadrarlos políticamente para orientar su voto en el sentido que el partido deseaba [...] Ha sido la articulación de un partido que organiza, encuadra, orienta a grandes conglomerados sociales con una institución: la presidencial, capaz de dispensar y atribuir bienes, lo que creó ese alto nivel de legitimidad de que ha gozado el régimen. En otras palabras, ha sido legítimo por eficaz”<sup>326</sup>.

### **3.3.1. Reversión de la tendencia concentradora**

Durante sus primeros 40 años, el régimen no había tenido verdaderos adversarios y si bien en las sucesiones presidenciales de 1946 y de 1952 enfrentaron oposición, ésta fue transitoria: al final, los desertores volvieron a las filas del partido, aunado al hecho de que las otras fuerzas políticas no conseguían superar su condición marginal. Algunas expresiones de inconformidad surgidas de la lucha en el poder, si bien alcanzaron notoriedad, tampoco superaron el momento coyuntural. Es el caso de Carlos A. Madrazo y sus correligionarios Sacramento Joffre y Pedro Téllez Vargas en 1944, quienes habían expresado abiertamente su apoyo a Javier Rojo Gómez para que fuera el candidato del PRI a la Presidencia de la República, oponiéndose a la de Miguel Alemán. En diciembre de ese año, los tres fueron acusados de medrar con tarjetas para la contratación de braceros y la Procuraduría General de la República solicitó su desafuero ante la Cámara de Diputados. Antes de que el pleno votara el dictamen que autorizaba el retiro del fuero constitucional de los tres legisladores, Madrazo pidió licencia para afrontar el proceso penal; permaneció en la cárcel durante nueve meses y en octubre del año siguiente fue puesto en libertad, después de que la candidatura de Alemán ya se había definido. Madrazo vivió el ostracismo político durante algunos

---

<sup>325</sup> *Ídem*, paráfrasis.

<sup>326</sup> *Ídem*.

años, hasta su retorno, tiempo después, como candidato a la gubernatura de Tabasco.

Puede decirse que la 'época dorada' del sistema político mexicano arribaba a su fin en la década de los 70. El país se había modernizado y varios analistas afirmaban la posibilidad de democratización del sistema; "los avances económicos y sociales habían generado una sociedad con mayores oportunidades educativas y de salud, mejor informada, con una clase media más extendida y dispuesta a la participación política"<sup>327</sup>, una de cuyas manifestaciones fue palpable en el incremento de las inconformidades de los partidos opositores al régimen, que echarían mano de los mecanismos de control del poder que, aunque elementales, servían para encauzar esas reacciones. Ello conduciría, más adelante, a la transformación radical del sistema electoral, que promovería la pluralización paulatina del Congreso, como respuesta:

"[...] al proceso de cambio en la vida política, al adecuar las formas políticas de acción, representación y gobierno a la incontenible transformación plural de la sociedad [abriendo así un] cauce suficientemente amplio para darle salida tanto a las contradicciones políticas propias de la diversidad, como a las provocadas por la magnitud de la crisis económica que estallaría en los años subsecuentes"<sup>328</sup>.

La respuesta que dio el grupo gobernante a las diversas manifestaciones de oposición al régimen, fue la canalización institucional de las demandas sociales, y puede afirmarse que la gran fortaleza política condensada en el titular del Ejecutivo, permitió superar el trance con éxito.

Las revueltas ocurridas en México durante 1968 y 1971, y los sucesos desencadenados a partir de entonces, eran el reflejo del desgaste de su sistema político, y los casos de inconformidades al interior del régimen se presentaban cada vez con mayor frecuencia, como el de Armando Labra Manjarrez quien, siendo diputado del PRI a la L Legislatura y Presidente del Colegio Nacional de Economistas, expresó abiertamente su oposición a la política económica

---

<sup>327</sup> *Ibidem*, p. 290.

<sup>328</sup> *Ibidem*, p. 292.

propuesta por el equipo del entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, votando inclusive en contra de algunas iniciativas impulsadas por su propio partido, hasta su incorporación a la llamada 'Corriente Democrática' que en 1987 exigió la democratización interna de este instituto político y manifestó su oposición abierta al modelo económico que, a decir suyo, impulsaba el gobierno federal. La Corriente Democrática abandonó las filas del PRI y, con el apoyo de diversos partidos políticos, participó en las elecciones de 1988 en el llamado Frente Democrático Nacional<sup>329</sup> que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato a la Presidencia de la República. En un escenario electoralmente muy competido, los resultados favorecieron al candidato del PRI, lo que trajo consigo algunas protestas sociales que también se expresaron en la Cámara de Diputados de la LIV Legislatura, responsable, en ese entonces, de calificar la elección presidencial. De este movimiento surgiría el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que aglutinó, básicamente, a líderes y grupos de la izquierda mexicana.

Como reacción a las expresiones sociales y políticas que lo demandaban, la curva de concentración del poder comenzó a cambiar de rumbo, y se aceleró el proceso de reversión que permitiría la revitalización de los otros dos poderes, especialmente el Legislativo, y aunque limitó algunas de las atribuciones del Ejecutivo, no hizo gran mella en él. Las primeras reformas tendentes a ese propósito, aunque orientadas en un primer momento por el Ejecutivo mediante el ejercicio de su facultad de iniciativa, fueron clave para comenzar a acotar el omnímodo poder de este último.

Una reforma constitucional llevada a cabo en 1977 –contemporánea de la que introdujo la representación proporcional (RP) en la Cámara de Diputados e inauguró el pluralismo en el Congreso, como se verá más adelante— otorgó al Senado la facultad de “analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal”, que originalmente se limitaba a “aprobar los tratados y convenciones

---

<sup>329</sup> Integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y otras agrupaciones menores como el Partido Social Demócrata y algunos grupos escindidos del Partido Socialista Unificado de México.



diplomáticas”; y otra en diciembre de 1994 trasladó a dicho órgano camara la facultad de ratificar la designación del Procurador General de la República, quien, según el texto original del artículo 89, era nombrado y removido ‘libremente’ por el Presidente de la República. En ese mismo año, la nominación de los ministros de la Suprema Corte –antes, producto de una elección a cargo del Congreso de la Unión, erigido en colegio electoral— se transformó en una atribución compartida por el titular del Ejecutivo y el Senado, correspondiendo al primero proponer candidatos por terna y al segundo su designación.

Esta fase de cambio pausado hacia la transformación de las estructuras de poder estuvo acompañada, además, por las reformas en materia electoral que, como se verá en el apartado siguiente, permitieron el acceso de mayores contingentes de legisladores de diferente signo partidista a las cámaras del Congreso, así como el traslado definitivo de la función organizadora y calificadora de las elecciones a instancias especializadas, independientes del Ejecutivo. En el caso de las entidades federativas, la referida reversión inició en 1974 con la transformación de los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en estados, y continuó con la reforma política del Distrito Federal (DF) de 1996, la cual dio lugar a la creación de sus órganos de gobierno, algunos de cuyos integrantes serían electos por voto popular. Todo ello significó una disminución de las casi ilimitadas facultades de la institución presidencial, aunque no su notable debilitamiento.

Las medidas que habían sido introducidas paulatinamente hasta mediados de los 90, si bien no acusaban aún plena eficacia, sí evidenciaban un ejercicio más moderado de la Presidencia de la República, sin dejar de reconocer que el proceso no resultaba sencillo, pues durante el largo periodo de concentración del poder, se habían generado algunas desviaciones, como “la ausencia de mecanismos de control, vigilancia y fiscalización del manejo de los recursos económicos y financieros de carácter público, [que redundó] en la impunidad de

notorios y numerosos casos de corrupción y malos manejos”<sup>330</sup>, situación a la que, sin embargo, también se fue haciendo frente de manera paulatina<sup>331</sup>.

No obstante el verticalismo y la indiscutible fuerza del poder presidencial, evidenciados de las más diversas formas, se tuvo la convicción de que debía haber matices en ese ejercicio. De esta forma, “con pragmatismo, la institución presidencial y las federalistas, a la manera de fuelle, se han expandido o contraído, según las necesidades”<sup>332</sup>, dando paso al surgimiento y consolidación progresiva de distintos mecanismos de equilibrio del poder, horizontales y verticales –tanto autoimpuestos como provenientes de la actividad ciudadana—, en los diversos contextos en que éstos pueden presentarse: desde la lucha por el poder, contra el poder y en el poder.

#### **3.4. Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso**

Con la reforma de 1951 a la LEF, se reestructuró el órgano de vigilancia y el Consejo del Padrón Electoral fue transformado en Registro Nacional de Electores, pero los efectos de la misma fueron insuficientes para hacerle frente al proceso electoral de 1952 –en el que participaron tres partidos, además del PRI—, merced a cuyos resultados tuvieron lugar diversas manifestaciones de protesta de los candidatos perdedores, entre ellos el del PAN. Este partido consolidaría su posición de opositor a partir de entonces, al ganar consistentemente elecciones municipales y algunos asientos en la Cámara de Diputados, además de mantener una sistemática oposición al régimen, señal de la existencia de mecanismos embrionarios de control, ubicados en el contexto de la lucha por el poder.

Para la administración de Adolfo Ruiz Cortines –electo Presidente en 1952—, resultaba urgente “facilitar la consolidación, constitución y fortalecimiento de auténticos partidos políticos, que [sustituyeran] a los efímeros grupos

---

<sup>330</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 293.

<sup>331</sup> Véase: creación del órgano de fiscalización superior de la federación en julio de 1999, y emisión de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en diciembre de 2008, entre otros instrumentos.

<sup>332</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 250.

personalistas [surgidos] en vísperas de los comicios; esforzarse por perfeccionar constantemente el sistema electoral, y salvaguardar la libertad del sufragio”<sup>333</sup>, de manera que la reforma a la LEF en 1954 elevó el número mínimo de afiliados requeridos para el registro de nuevos partidos, que se sumó a la que, un año antes, había reconocido la igualdad de derechos políticos de las mujeres.

Considerando que entre 1955 y 1962, la oposición en su conjunto había ocupado apenas 20 curules –lo que acusaba el agotamiento del “sistema electoral de mayoría simple, uninominal, a una vuelta, hasta entonces prevaleciente y armoniosamente funcional para los propósitos de control político de la coalición gobernante”<sup>334</sup>—, el Ejecutivo impulsó, la creación de los llamados ‘diputados de partido’, que aseguraba la representación de institutos políticos distintos al PRI en la llamada ‘cámara baja’, sin necesidad de que ganaran por la vía mayoritaria. A 30 años de establecida la restricción constitucional de reelección inmediata para los legisladores, el Congreso aprobaba una modificación sustancial al sistema electoral, dejando atrás el de mayoría pura. El original artículo 52 de la Constitución establecía un método de elección que atendía al número de habitantes –a diferencia del actual que establece un número fijo de distritos—, lo que implicaba un constante aumento de diputaciones derivado del crecimiento poblacional del país, el cual fue especialmente acelerado a partir de la tercera década del siglo pasado. Este artículo había sido modificado en cinco ocasiones para incrementar el número de habitantes que correspondería a una diputación, pasando de 60 mil en 1917 –o fracción superior a 20 mil y con garantía de un diputado por estado o territorio—, a 100 mil en 1928, a 150 mil en 1942, a 170 mil en 1951, a 200 mil en 1969 y a 250 mil en 1972 –o fracción superior a la mitad de esa cifra y con garantía de dos diputados por estado y uno por territorio en todos los casos—.

---

<sup>333</sup> Discurso de toma de protesta de Adolfo Ruiz Cortines como Presidente de la República, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XLII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 34, 1º de diciembre de 1952, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, [consultado: 06/06/2012].

<sup>334</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 290.

Los diputados de partido<sup>335</sup>, introducidos por la reforma al artículo 54 constitucional de junio de 1963, modificaron, aunque levemente, la composición hasta entonces prácticamente unipartidista de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el nuevo mandato de la ley fundamental, los partidos políticos tendrían que obtener, al menos, el 2.5% de la votación total del país para tener derecho a la asignación de cinco diputados de partido. Un diputado más les sería asignado por cada 0.5% adicional de la votación, hasta un tope de 20; pero si un partido conseguía triunfos electorales por el voto directo en, al menos, 20 de los 178 distritos de ese entonces, no tendría derecho a la asignación de diputados de partido, pudiendo completar esta cifra, sin embargo, bajo las dos modalidades. El número de distritos, que obedecía a un criterio poblacional, más los diputados de partido, producto de los de resultados electorales, daba lugar, en cada legislatura, a una cifra variable en la integración del pleno camarl.

La reforma, si bien importante, resultaría insuficiente, pues, “como sería de esperar [...] al haberse dado cauce a ciertas demandas políticas, se generaron otras cuantitativa y cualitativamente superiores, [de forma que] nuevas contradicciones verían la luz y se materializarían en importantes movilizaciones urbanas, de clase media”<sup>336</sup>, como las mencionadas de 1968 y 1971. Efectivamente, dado el escaso número de diputados de partido<sup>337</sup> que resultaban electos bajo esta fórmula —32, 33 y 35 frente a 178 de mayoría en 1964, 1967 y 1970, respectivamente—, en 1972, una nueva reforma constitucional redujo de 2.5 a 1.5 el porcentaje de votación mínimo para tener derecho a la asignación de diputados de partido, cuyo tope se amplió a 25; sin embargo, el resultado en cifras no se modificó sustancialmente, pues al número de diputados electos en 1973 por el principio de mayoría —que se había incrementado a 194—, se sumaron apenas 37 de partido, y en el proceso electoral de 1976, estos últimos llegaron a 41 frente

---

<sup>335</sup> Por vez primera la Constitución se refiere a los partidos políticos, aunque sin señalar su naturaleza jurídica ni sus objetivos. Las fracciones I y IV del artículo 54 los mencionaban únicamente para los efectos de asignación de ‘diputados de partido’: fracción I: “Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento [...]”, y fracción IV: “Solamente podrán acreditar diputados [...] los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro [...]”.

<sup>336</sup> Pantoja Morán, David, *op. cit.*, nota 292, p. 291.

<sup>337</sup> Véase: Tabla I “Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963”.

a los 196 de mayoría, aun cuando en 1973 ya habían entrado en vigor importantes reformas a la LEF, que otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos políticos: franquicias postales y telegráficas, y el uso gratuito de la radio y la televisión durante los periodos electorales, además de suavizarse los requisitos para la constitución de nuevos partidos.

La situación ponía de relieve que la ley no respondía ya a la realidad política del país, señalada por una creciente conflictividad en distintos flancos —de la que hacían eco algunos medios de comunicación críticos— y una marcada tendencia a la deslegitimación del régimen, en el cual no estaban representadas las corrientes políticas distintas al PRI. De esta manera, por conducto de la Secretaría de Gobernación se convocó a una serie de consultas públicas en abril de 1977, tendentes a delinear la reforma electoral que respondiera a las expectativas de la sociedad mexicana. Profundo conocedor de la formación del Estado mexicano, Jesús Reyes Heróles, a la sazón titular de esa dependencia, había afirmado, siendo dirigente nacional del PRI años atrás:

“[...] necesitamos una oposición capaz, apta para cumplir su responsabilidad ante la nación, firme en sus ideas y en sus hombres, no dispuesta a nutrirse con nuestros desechos ni ávida de posiciones gratuitas, empeñada en conquistar, en la sana emulación, en el convencimiento del pueblo, la representación política [...] no queremos luchar con el viento, con el aire; lo que resiste apoya. Requerimos una sana resistencia que nos apoye en el avance político de México”<sup>338</sup>.

En ese derrotero condujo la consulta hacia la reforma electoral, buscando siempre la conciliación institucionalizada de los opuestos. Entre otros objetivos, la reforma buscaba ensanchar los canales de acceso a la Cámara de Diputados a los partidos que existían en el país, e incorporar a la vida institucional a las fuerzas políticas emergentes, mediante el establecimiento de un sistema electoral que permitiera un juego democrático más equitativo y plural, y con ello, el restañamiento de la legitimidad.

---

<sup>338</sup> Reyes Heróles, Jesús, “El PRI está luchando contra los cacicazgos”, discurso pronunciado el 6 diciembre de 1972, *Obras completas*, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heróles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, t. III, 1996, pp. 730-731.

En opinión de Reyes Heróles, con la reforma, se facilitaría la representación de las minorías y de las diferentes formas de pensamiento político, económico y social, así como de las múltiples orientaciones ideológicas, en tanto que la unidad democrática exigía la adecuada representación política de todos los modos de pensar, de acuerdo a su fuerza numérica, para que así, cuando las mayorías resolvieran por el todo y para el todo, estarían en posibilidad de considerar, evaluar y tener en cuenta el pensamiento de las minorías<sup>339</sup>. La incorporación del Partido Comunista<sup>340</sup> a la vida institucional “era clave con el fin de aumentar la legitimidad del régimen y desactivar a la guerrilla [en tanto que aquél] se había negado a transitar por los estrechos cauces de la ley electoral”<sup>341</sup>.

Considerada por diferentes analistas como un hito en la democratización del régimen, tres fueron los aspectos fundamentales de esta reforma:

- a) El establecimiento del sistema electoral mixto con dominante mayoritario, con base en el cual se establecieron 300 distritos uninominales y se sustituyó a los diputados de partido –figura que implicaba un factor siempre variable en la definición del número total de sus integrantes, como ya se explicó— por un número fijo de 100 diputados que serían electos por el principio de RP. Para tener derecho a la asignación de diputados por esta vía, los partidos políticos tendrían, en primer lugar, que registrar candidatos en al menos 100 distritos electorales y listas regionales en las tres circunscripciones plurinominales que fueron creadas<sup>342</sup>. En segundo lugar, tendrían que obtener al menos el 1.5% de la votación total y no triunfar en más de 60 de los 300 distritos.
- b) El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como “entidades de interés público” y su coexistencia, de acuerdo con la exposición de

---

<sup>339</sup> *Ibidem*, “Con motivo de la presentación de solicitud de registro del Partido Comunista Mexicano”, discurso pronunciado el 11 de abril de 1978, p. 554, paráfrasis.

<sup>340</sup> El Partido Comunista Mexicano había sido proscrito en 1929, reinscrito en la legalidad durante la administración cardenista, y devuelto a la clandestinidad por el gobierno de Miguel Alemán, como consecuencia de la andanada anticomunista derivada de la llamada ‘Guerra Fría’.

<sup>341</sup> Gómez Bruera, Hernán, “La travesía de la izquierda hacia la democracia”, *Revista Este País*, número 141, diciembre de 2002. <http://estepais.com/site/?cat=12&n=141>, [consultado: 06/25/2012].

<sup>342</sup> El segundo párrafo del artículo 53 constitucional preveía la conformación de hasta cinco circunscripciones plurinominales.

motivos del dictamen respectivo, con “las asociaciones políticas formadas al amparo del artículo 9º de la Carta Magna, [...] en cuanto que define de una vez por todas aquella compatibilidad y delimita, por el señalamiento de su naturaleza y de sus elementos peculiares, el ámbito estructural de la asociación política y del partido político nacional”<sup>343</sup>. Su carácter de ‘interés público’ implicaba “la obligación para el Estado de asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones, sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación, mediante el acceso permanente a la radio y la televisión, sin limitarlo, como hasta ahora sucede, a los períodos electorales”<sup>344</sup>.

- c) La posibilidad de revisar las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, que podían ser impugnadas mediante el recurso de reclamación ante la Suprema Corte –aunque los fallos tendrían efectos declarativos únicamente—, así como que ésta llevara a cabo, de oficio, “la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran violación del voto público”, aunque sólo cuando, a su juicio, pudiera ponerse en duda la legalidad del proceso electivo de alguno de los poderes federales<sup>345</sup>.

Otras modificaciones relativas al Congreso formaron parte del proyecto, y sentaron las bases para la emisión de su primera ley orgánica, además de otorgar reconocimiento constitucional a las diversas fuerzas políticas convergentes en la Cámara de Diputados, tema que se analiza en el apartado siguiente.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), emitida en diciembre de 1977, simplificó aún más los requisitos para el

---

<sup>343</sup> Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura L, Año II, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 19, Ejemplar del 20 de octubre de 1977, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, [consultado: 04/06/2012].

<sup>344</sup> *Ídem.*

<sup>345</sup> La participación del Poder Judicial de la Federación en materia electoral quedaría en suspenso en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral –de carácter administrativo–, pero con la reforma constitucional de 1996, la justiciabilidad de la materia electoral entraría, en definitiva, a su ámbito competencial.

registro de nuevos partidos políticos, si bien los condicionó a que obtuvieran, al menos, el 1.5% de la votación nacional. Estableció derechos para coaliciones y frentes políticos; reguló la rama de lo contencioso electoral, y reafirmó y perfeccionó el sistema electoral mixto. Se creó la Comisión Federal Electoral, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con la participación de un notario público, propuesto en terna por el Colegio de Notarios del DF, y la de los partidos políticos, aunque en adelante sólo tendrían voto los tres partidos de mayor votación nacional.

Con el registro de nuevos partidos y los resultados de los tres procesos electorales siguientes, efectivamente se contribuyó a la pluralización del Congreso, quedando de manifiesto, sin embargo, la necesidad de tomar otras medidas. La respuesta del gobierno fue la convocatoria a los partidos y las asociaciones políticas nacionales, las organizaciones sociales, las instituciones académicas y los ciudadanos en general, para participar en las audiencias públicas sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el gobierno del DF, las cuales se llevaron a cabo en julio y agosto de 1986. De este ejercicio surgió la reforma constitucional en 1986, que incrementó a 500 el número de diputados —con la adición de 100 más de RP— y estableció una nueva normativa para su distribución, que incluyó la participación de todos los partidos en la asignación. El umbral de votación mínima para tener derecho a ello permaneció en 1.5%, pero si un partido alcanzaba el 51% o más, no accedería a curules por este principio. Se introdujo también un mecanismo que eventualmente permitiría garantizar la mayoría calificada, o al menos la absoluta, en el pleno camarál. En el primer caso, si algún partido lograba triunfos electorales en 251 distritos, inclusive con una votación menor al 51%, tendría derecho a diputados de RP hasta completar 350, cifra equivalente al 70% de los integrantes de la cámara, y suficiente para aprobar reformas constitucionales. En el segundo caso, la llamada ‘cláusula de gobernabilidad’ garantizaba que el partido que simplemente superara a los demás en número de votos y de constancias de mayoría, aun sin haber logrado triunfos electorales en 251 distritos, tendría el número de diputados de RP necesarios para contar con mayoría absoluta, y si existiera empate entre dos



partidos, conseguiría esta ventaja el que superase en número de distritos ganados o tuviese la votación más alta. En cuanto al Senado, se estableció su renovación por mitad cada tres años.

Producto de la reforma constitucional, en 1987 se expidió el Código Federal Electoral (CFE) y se estableció como obligación de los partidos dar a conocer su plataforma política, además de permitirles acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, que los apoyaría en la elaboración de sus programas de radio. Se asignaron 15 minutos mensuales en radio y televisión a cada partido, y se creó un programa especial que sería transmitido dos veces al mes por estos medios. Se les otorgó financiamiento público, con base en el número de votos obtenidos, y se les obligó a rendir cuentas sobre el mismo a la Comisión Federal Electoral.

La elección federal de 1988 —precedida de una participación más amplia de grupos opositores, la escisión en las filas del PRI ocurrida en 1987 y la propia dinámica de democratización interna promovida por su militancia— habría de dar lugar a un nuevo escenario político que se reflejó en la composición de la Cámara de Diputados, con un 47.6% de legisladores provenientes de partidos diferentes al PRI; no obstante, éste siguió conservando la mayoría absoluta. La disposición constitucional para conformar la mayoría calificada no tuvo aplicación, porque el PRI obtuvo el triunfo en 235 distritos, 16 menos de los requeridos para conseguirla; a su vez, la ‘cláusula de gobernabilidad’ no fue necesaria, ya que la combinación entre el número de distritos ganados más el porcentaje de su votación, arrojaron un total de 262 diputados para este partido. A la cámara alta, por su parte, fueron electos 32 senadores para las legislaturas LIV y LV, y los otros 32 lo fueron únicamente para la LIV, en razón del mandato constitucional de renovación parcial del órgano senatorial, modalidad que resultaría efímera, puesto que esta cámara regresaría a la de renovación total mediante la reforma de 1993, que analizo adelante. A esta legislatura se incorporaron cuatro senadores del llamado Frente Democrático Nacional, el cual conformaría al PRD más adelante.

Los cuestionados resultados de la elección presidencial de 1988, habrían de dar pie a una nueva serie de negociaciones entre el gobierno y los distintos partidos políticos para modificar el sistema electoral, que concluyó con la reforma constitucional de 1990, la cual trasladó la función de organizar las elecciones – hasta entonces facultad del Ejecutivo— al Instituto Federal Electoral (IFE), creado ese año como autoridad en la materia; aunque las cámaras conservaron la facultad de calificarlas. Por su parte, el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral –de carácter administrativo y dependiente del Ejecutivo—, fue transformado en Tribunal Federal Electoral (TRIFE), definido constitucionalmente como órgano jurisdiccional autónomo, que tenía a su cargo garantizar que los actos y resoluciones de esta naturaleza se sujetaran al principio de legalidad.

Con la reforma se modificaron también las reglas para la asignación de diputados de RP, de suerte que cualquier partido que alcanzara el 1.5% de la votación tendría derecho a dos curules por circunscripción, lo que aseguraba a los partidos minoritarios al menos 10 diputados federales. Esta nueva normatividad introdujo una variación a los mecanismos para formar la mayoría, fuere calificada o absoluta. La modificación a la ‘cláusula de gobernabilidad’ consistió en establecer un límite mínimo del 35% de la votación nacional para que un partido pudiera formar mayoría absoluta, en el supuesto de que no obtuviera el triunfo en al menos 251 distritos electorales, pero sujeto a que su votación fuere superior a la del resto de los partidos contendientes. En este escenario, tendría derecho a que se le asignaran diputados de RP hasta alcanzar los 251, con la posibilidad de contar con dos más por cada punto porcentual adicional al 35%, hasta un máximo del 60%, o hasta completar 350 diputados, es decir, la mayoría calificada. En ningún caso, un partido podría contar con más de este número de curules por ambos principios, aunque obtuviere el 70% o más de la votación.

Bajo estas reglas fueron electos los diputados a la LV Legislatura, y dio como resultado que el PRI alcanzara 320 escaños –con el triunfo en 290 distritos y la asignación de 30 diputados de RP—, frente a 180 de los partidos opositores. En esta ocasión, la ‘cláusula de gobernabilidad’ tampoco fue necesaria y, si bien aún

era jurídicamente posible alcanzar la mayoría calificada en dicha cámara, los resultados de las urnas tampoco permitieron que ésta se conformara, hasta que se convirtió en una imposibilidad constitucional, merced a la reforma de 1993, que analizo enseguida<sup>346</sup>.

La reforma constitucional de 1993 introdujo reglas para el financiamiento de los partidos políticos, con la prohibición de proveerse de determinadas fuentes, además de suprimir la calificación electoral de diputados y senadores —mediante los colegios de cada una de las cámaras—, facultad que, junto con la de expedir las constancias de validez, se trasladó al IFE, cuyas resoluciones podían ser impugnadas ante el TRIFE; éste decidía en definitiva, pues los colegios electorales quedaron impedidos constitucionalmente para revisarlas. También se modificaron las reglas de asignación de diputados de RP, de acuerdo con las cuales se partiría de la base del criterio de proporcionalidad directa con la votación nacional de cada partido, es decir, que el porcentaje de votos obtenido por cada uno constituiría su propio límite para definir el número de diputados por este principio, siempre y cuando dicho porcentaje fuere de, al menos, 60%, supuesto bajo el cual el tope máximo que un partido podría tener sería de 315 diputados por ambos principios, aunque si algún partido obtuviere un porcentaje de votación menor al 60, pero superior al del resto de los partidos, podría tener un máximo de 300.

En cuanto a la integración del Senado, cuyas reglas para la elección de sus miembros no habían sido modificadas previamente, se incrementó el número de senadores a cuatro por entidad federativa, tres de los cuales resultarían de la votación directa mayoritaria, y el cuarto sería asignado al partido político que electoralmente representara la primera minoría; se trató de la primera expresión de la representación de las minorías en el órgano senatorial. En 1994 solamente se eligieron 64 senadores por la vía del voto directo y el tercero fue asignado a los partidos que obtuvieron el segundo lugar en número de votos en cada estado, es decir, a la primera minoría en términos electorales. Los 32 senadores restantes habían sido electos en 1991 y concluirían su encargo en 1997, con base en la

---

<sup>346</sup> A partir de 1988, todas las reformas a la ley fundamental han requerido de, al menos, la aprobación de dos partidos políticos.

reforma de 1986 ya comentada, por la cual, el Senado se renovarían parcialmente cada tres años. Merced a la reforma de 1993, se volvió a la modalidad de renovación total cada seis años<sup>347</sup>.

En 1996 se reformó por última vez la Constitución en cuanto a la fórmula para la integración de las cámaras del Congreso y para la elección de diputados y senadores. Las nuevas reglas introdujeron el llamado 'candado a la sobrerrepresentación' en la elección de diputados, el cual, bajo determinadas circunstancias, implicaba un impedimento para formar la mayoría absoluta al partido que obtuviese el mayor número de votos, es decir, una medida que iba en sentido opuesto a la anterior cláusula de gobernabilidad, y aseguraba mayores espacios a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. Este candado se expresó en dos modalidades: la primera consistió en que el número máximo de diputados que, por ambos principios, podría tener un partido político serían 300, de suerte que si alguno conseguía el triunfo en todos los distritos electorales, no tendría derecho al otorgamiento de diputados de RP; y la segunda consistió en que ningún partido podría tener un número de diputados, por ambos principios, que representara un porcentaje superior al de su votación nacional más un 8%, respecto del total de la cámara, es decir, de 500, de suerte que, para alcanzar la mayoría absoluta del pleno camarál, un partido tendría que obtener, mínimamente, un número de sufragios superior al 42%. Valga señalar que, producto de la introducción de ese 'candado a la sobrerrepresentación' en la cámara baja, desde entonces, ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta, aun cuando los resultados electorales habrían dado lugar a ello<sup>348</sup>. Aquí cabe hacer la reflexión, sobre las consecuencias que estos candados han tenido en la vida política del país, y sugerir la necesidad de repensar la medida, tema que abordaré en un capítulo posterior.

---

<sup>347</sup> En 1997, los 32 senadores de la lista nacional fueron electos por tres años y, a partir de 2000, el Senado se ha renovado en su totalidad con 64 senadores electos por la vía de la mayoría relativa, 32 asignados a la primera minoría y los 32 restantes por la vía de la representación pura.

<sup>348</sup> Véase: Tabla I "Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963".

Por esta reforma, y atendiendo al interés de ampliar los canales de acceso al Senado, se incorporó la modalidad de la proporcionalidad pura, aplicable a 32 de sus integrantes. En adelante, dos senadores seguirían siendo electos por el voto directo de dos fórmulas de propietarios y suplentes, votadas como una sola en la misma boleta, de suerte que al partido que ganara la elección senatorial en cada entidad federativa, se le asignarían los dos primeros escaños; el tercero sería para la primera fórmula de propietario y suplente del partido político con la segunda mayor votación. Los 32 restantes se asignarían mediante un criterio de proporcionalidad pura a nivel nacional, no por entidad federativa, donde cada partido debía registrar una lista de 32 candidatos –propietarios y suplentes, sin que el origen de éstos debiera corresponder necesariamente a cada entidad federativa— y se le asignarían los escaños correspondientes, con base en el porcentaje de sufragios que cada uno obtuviera respecto de la votación total del país. Esta modalidad electiva ha dado lugar a la fractura del criterio de representación paritaria de base territorial, ya que, en tanto que estas listas nacionales no están sujetas a reglas que garanticen un número igual de senadores a cada una de las 32 entidades federativas del país, ha sido ordinario que algunas entidades estén sobrerrepresentadas y que, obviamente, otras estén subrepresentadas.

Finalmente, con la reforma de 1996 se transformó al IFE en un órgano constitucional autónomo encargado de la función electoral, dotado de facultades para realizar el cómputo electoral, calificar las elecciones federales, realizar la asignación de diputados y senadores por el principio de RP y emitir la declaratoria de validez correspondiente; el TRIFE dejó de ser un organismo jurisdiccional autónomo y se transformó en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, responsable de dirimir las controversias derivadas de las elecciones, de calificar la elección presidencial, y de proteger los derechos políticos de los ciudadanos, en consonancia con la tendencia nacional e internacional en esta materia, obligación que el Estado mexicano asumió y que formó parte de la serie de medidas para cumplir con los requisitos exigibles para el ejercicio pleno de la democracia.

La pluralidad progresiva en el Congreso fue dando lugar a importantes cambios orgánicos que provocaron que éste se reestructurara internamente y adquiriera una mayor fuerza institucional. Un ejemplo de ello, a decir de María Amparo Casar, fue la participación de la oposición en el sistema de comisiones en la Cámara de Diputados, la cual había sido tradicionalmente insignificante, en razón de que el PRI, al tener la mayoría de escaños en el Congreso, podía controlar el proceso de asignación de los puestos en aquéllas<sup>349</sup>. Se trata de un dato políticamente importante, según la autora, porque es en las comisiones donde se adoptan las resoluciones que habrán de presentarse a la asamblea plenaria de las cámaras, y en 1988, dada la composición que tuvo la Cámara de Diputados, el PRI tuvo que renunciar a la presidencia de cuatro de las 39 comisiones; siguieron otras ocho en 1991, 16 más en 1994, y a partir de 1997 la oposición impuso una resolución para asignar las presidencias de las comisiones y el número de miembros de éstas proporcionalmente al número de asientos en poder de cada partido<sup>350</sup>.

Coincido con María Amparo Casar en que las transformaciones habidas en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, han sido más la consecuencia de la apertura del sistema político-electoral que la de un cambio en las atribuciones que tiene cada una de esas dos ramas del poder público, mismas que no han variado sustancialmente. Las reformas político-electorales han tenido el efecto, según esta autora, de alterar la capacidad del Presidente de la República y del Congreso para desplegar las facultades que les otorga la Constitución, y han modificado los incentivos de los legisladores para dejar de comportarse de manera complaciente hacia el primero<sup>351</sup>, tal como ocurrió en 1997 y en 1998, cuando el Presidente tuvo que establecer una alianza con un partido de oposición en el Congreso para lograr la aprobación del presupuesto de egresos, con lo que fue evidente que, aun sin una reforma que modificara la distribución de los poderes formales, las relaciones entre el Ejecutivo y el

---

<sup>349</sup> Casar, María Amparo, *op. cit.*, nota 321, p. 103, paráfrasis.

<sup>350</sup> *Ibidem*, pp. 103-104, paráfrasis.

<sup>351</sup> *Ibidem*, p. 119, paráfrasis.

Legislativo ya habían sufrido cambios como resultado de la nueva composición cameral, reflejo de una realidad histórica distinta, dato que ameritaba un profundo ejercicio de reflexión sobre la necesaria reingeniería del poder para hacerle frente.

En efecto, el Congreso mexicano nunca estuvo limitado constitucionalmente, y de la letra de la ley no se desprendía la situación real que se daba a su interior. En los años previos a 1997, el Legislativo había cumplido formalmente un papel secundario en la toma de las decisiones públicas, pues las propuestas del Ejecutivo, como ya señalé, eran consensuadas al interior del partido mayoritario y aprobadas después por el Legislativo, lo que en la práctica había convertido al Ejecutivo en el legislador más activo. A decir de algunos legisladores de la época, el Presidente hacía acompañar a sus iniciativas el proyecto de dictamen respectivo, e inclusive solía evidenciar ‘deficiencias’ en algunas de ellas para que los legisladores las detectaran y corrigieran, en el ánimo de modificar la opinión generalizada de que estos últimos únicamente ‘levantaban la mano’ para aprobar, sin cambios, las propuestas del primero; sin embargo, fue notorio cómo, a medida de que la integración de la Cámara de Diputados fue haciéndose más plural, el número de iniciativas de ley presentadas por todos los grupos parlamentarios aumentó marcadamente<sup>352</sup>.

Como se aprecia, son vastos y variados los acontecimientos que refieren que la reversión de la tendencia concentradora del poder en el titular del Ejecutivo federal tuvo efectos determinantes en diversos ámbitos de la vida nacional, especialmente en la pluralización de las cámaras del Congreso y la democratización de la sociedad mexicana, lo que hizo posible iniciar una transición democrática pacífica y sin rompimientos sociales.

#### **3.4.1. La primera Ley Orgánica del Congreso**

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICG), emitido en 1934, replicó básicamente las disposiciones del Reglamento de 1898, vigente hasta entonces: la autocalificación

---

<sup>352</sup> Véase: Tabla III “Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos”.

electoral; la duración mensual de los cargos de presidente y vicepresidente, y anual la de los secretarios y prosecretarios; el ceremonial para la instalación de las cámaras; el tipo de sesiones del Congreso, su duración y regulación; las asistencias, ausencias y retiro anticipado de los legisladores a las sesiones, licencias y sanciones; la integración de la Gran Comisión y de su directiva, y su facultad para proponer a los miembros de las comisiones; la integración y funciones de la Comisión de Presupuestos y Cuenta; la limitante a las comisiones para funcionar en los recesos, salvo las de Administración, la Inspectoría y las secciones del Gran Jurado; la imposibilidad de acceder a información pública si ésta tuviere el carácter de secreta; la regulación sobre debates y discusiones en el pleno y comisiones; y lo relativo al procedimiento legislativo, entre otras.

Además de referirse al periodo de sesiones único que debía llevar a cabo el Congreso, las modificaciones consistieron, esencialmente, en: a) las iniciativas presentadas por los legisladores pasarían ahora directamente a comisión; b) la Gran Comisión fue facultada para proponer los nombramientos y remociones de los empleados de su cámara; c) el periodo para que las comisiones emitieran su dictamen se redujo a cinco días, aunque se conservó su facultad de demorar el estudio si lo manifestaban a la Cámara, en sesión secreta; d) la creación de la comisión responsable de la instalación de cada una de ellas al inicio del siguiente ejercicio constitucional. Como se advierte, fueron poco relevantes los cambios que registró el Reglamento de 1934 respecto del anterior, y tuvo vigencia plena hasta la emisión de la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG) de 1979<sup>353</sup>.

La reforma constitucional en materia electoral de 1977, introdujo dos elementos adicionales para la organización y el gobierno internos del Congreso: a) el reconocimiento de “las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados, como fundamento para la organización de los grupos parlamentarios, señalando que en la ley se desarrollarían “las formas y procedimientos para la

---

<sup>353</sup> La Ley Orgánica de 1979 y sus sucesivas reformas, así como los reglamentos que cada una de las cámaras emitió —el del Senado entró en vigor en septiembre de 2010, y el de la Cámara de Diputados en enero de 2011—, derogaron diversas disposiciones de este reglamento; algunas de ellas siguen vigentes.



agrupación de los diputados, según su afiliación de partido”; y b) la facultad del Congreso para expedir la ley que regularía su estructura y funcionamiento internos. En 1979 se expidió la LOCG, perdiendo vigencia algunos de los apartados del RGIC, por efecto del principio jurídico de derogación tácita –por el que una norma expedida posteriormente deja sin efecto a la anterior, salvo en aquello de lo que la nueva no se ocupe—; además, el anacronismo de sus disposiciones y la dificultad para resolver las situaciones derivadas del carácter dinámico de la vida parlamentaria, lo llevaron a ser, en los hechos, una norma ‘no positiva’. Solía utilizarse básicamente para resolver conflictos y antinomias de carácter procedimental; no obstante, sus insuficiencias fueron recurrentemente resueltas con acuerdos parlamentarios, los cuales, siendo de jerarquía inferior, llegaron a sustituirlo e inclusive, según algunos analistas, a transgredir sus disposiciones.

La LOCG de 1979, reformada en 1994, no se caracterizaba por precisar la naturaleza de cada órgano camarál, por desarrollar sus funciones, ni por su exhaustividad en el alcance de éstas, y aunque definía su integración y facultades, lo hacía en términos genéricos. Estaba concebida bajo la lógica de que, invariablemente, un partido tendría la mayoría absoluta, el cual encabezaría los principales órganos de gobierno: la Gran Comisión en cada cámara, y la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) sólo para la de Diputados, de las cuales dependía la integración de la Mesa Directiva y de las comisiones legislativas, la Comisión Instaladora y los comités, además de la definición del titular de la oficialía mayor y de la tesorería –e inclusive para ‘asignarles’ facultades y obligaciones a estos últimos, en el caso del Senado—, órganos clave tanto para la administración interna de las cámaras como para conducir el proceso legislativo.

La Gran Comisión, sin contrapeso de otros órganos camarales, con el tiempo se había hecho del control de las funciones directivas de cada una de las cámaras y convertido en su principal órgano de gobierno. En mi opinión, ello se debió, entre otros factores: a) a su carácter permanente –por toda la legislatura—

frente a la limitada temporalidad de la Mesa Directiva; b) a que la administración interna de las cámaras y del proceso legislativo recaían en una misma figura, el oficial mayor, y la administración financiera en el tesorero, cuyos nombramientos dependían de la primera; y c) a la insuficiente regulación sobre la estructura y funcionamiento del Congreso y la administración interna de las cámaras, y del proceso legislativo.

A diferencia de lo previsto por el RGIC, las disposiciones aplicables de la LOCG relativas a la Gran Comisión en la cámara baja, determinaban que el grupo parlamentario conformado con “una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas”, estaría organizado en ‘diputaciones estatales’ y los coordinadores de cada una de ellas integrarían la Gran Comisión, es decir, se conservaba la representación de las entidades federativas, pero acotada a aquéllas que pertenecieran al partido que hubiese ganado la mayoría absoluta en la ‘generalidad’ de las entidades —no necesariamente en todas—, lo que aseguraba el control de los órganos de gobierno al partido en el poder. A la Gran Comisión también pertenecerían los diputados del grupo mayoritario que hubiesen ocupado los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y otros diputados que considerase su presidente.

Algunas de las facultades que de hecho venía ejerciendo la Gran Comisión, se incorporaron a la LOCG de 1979 y consistían fundamentalmente en: a) dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre asuntos concernientes a las entidades federativas, a propuesta de las diputaciones; b) promover proyectos de resolución relativos a las cuestiones de límites entre los estados, de acuerdo con el artículo 116 constitucional; c) proponer la designación del oficial mayor y del tesorero; d) proponer a los integrantes de las comisiones y comités, y coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones; y e) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara.

Debe decirse que, a partir de 1994, las facultades de la Gran Comisión ya no tendrían un gran peso, pues se limitaban a: a) dictaminar, formular opiniones y

presentar iniciativas sobre los asuntos de las entidades federativas y las regiones del país, para lo cual debía tomar en cuenta las propuestas de las diputaciones; b) tramitar y presentar proyectos de resolución, cuando el Congreso debía aprobar tratados amistosos sobre límites entre los estados; c) coadyuvar con las comisiones y los comités en la realización de sus funciones; y d) designar al consejero legislador, propietario y suplentes, del grupo mayoritario ante el Consejo General del IFE.

La CRICP –surgida originalmente en 1991 de un acuerdo parlamentario en la Cámara de Diputados, a consecuencia de las fuertes presiones que ejercían las fuerzas políticas opositoras al partido gobernante, para quienes la Gran Comisión ya no respondía a la composición plural de la cámara— fue creada en 1994, mediante una reforma a la LOCG, como una comisión ordinaria, misma que ‘fungiría’ como órgano de gobierno, responsable “de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas” de la cámara. Estaría integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario, “más otros tantos Diputados del grupo mayoritario en la Cámara” (artículo 45), nombrados, como señalé, por la Gran Comisión. Sus facultades eran sin duda más relevantes que las de esta última, pues consistían en: a) suscribir acuerdos relativos a los asuntos a desahogar en el pleno; b) proponer a los integrantes de las comisiones y los comités, debiendo cuidar que en ellas se encontrasen “representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes” (artículo 47); c) proponer el proyecto de presupuesto anual de la cámara; d) proponer los nombramientos del oficial mayor y del tesorero; e) presentar al pleno los nombramientos de los consejeros legisladores de la cámara, propietarios y suplentes, del Consejo General del IFE; f) contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales; g) proponer a los integrantes del Comité de Administración, responsable, por disposición del RGIC, de elaborar el proyecto de presupuesto anual de la cámara y de la vigilancia del manejo de la tesorería. Sin embargo, si se considera que la Gran Comisión se integraba por los diputados del partido mayoritario y que a ella correspondía designar a “los otros tantos diputados” integrantes de la CRICP, en

los hechos, la conducción y toma de decisiones en la Cámara de Diputados seguía estando bajo el control del partido mayoritario.

Para el Senado, la conformación original de la Gran Comisión –un senador de cada entidad federativa, designado mediante sorteo entre los dos correspondientes a éstas, cuyo presidente y secretario serían electos en escrutinio secreto y a mayoría de votos— fue modificada en 1994, habiéndose dispuesto que se integraría por 32 senadores, uno por entidad federativa, electo por el voto de los cuatro senadores que en ese entonces correspondían a cada una de dichas entidades. Su directiva estaría compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario, designados por el voto de sus miembros, a excepción del segundo vicepresidente que sería el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría. Sus atribuciones consistían básicamente en: a) proponer al personal de las comisiones; b) proponer la designación de los comisionados ante el IFE; c) proponer el nombramiento del oficial mayor y del tesorero, así como los nombramientos y remociones de los empleados de la cámara; d) coadyuvar con la Mesa Directiva en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de sus atribuciones administrativas; e) proponer el programa legislativo y tomar las providencias para asegurar el estudio y discusión de las iniciativas; f) vigilar las labores de la oficialía mayor y proveer, por conducto de esta última, lo necesario para el trabajo de las comisiones; y g) dirigir los servicios internos para el eficaz cumplimiento de las funciones del Senado. La facultad de la Gran Comisión de ‘asignar’ facultades y obligaciones a la oficialía mayor y a la tesorería, prevista en el artículo 85 de la LOCG de 1979, fue derogada en 1994.

En cuanto a la Mesa Directiva, sus posibilidades de consolidarse como un órgano de gobierno camaral eran prácticamente nulas, en el contexto de su corta temporalidad y la constante rotación en el ejercicio de la presidencia, que obligaban a que sus funciones se limitaran a las meramente protocolarias y a la conducción de las escasas sesiones que tenían lugar en el lapso de un mes. Las funciones que la LOCG le señalaba a la Mesa Directiva en cada cámara, se acotaban básicamente a representar a esta última, cuidar de la efectividad del

trabajo legislativo, aplicar con imparcialidad las disposiciones legales, así como de los reglamentos y acuerdos aprobados por la cámara, etcétera.

Por su parte, la Comisión Instaladora –órgano fundamental en la transmisión del gobierno camaral— debía conformarse en cada cámara antes de concluir el ejercicio de la legislatura, y sus cinco miembros ser electos por el pleno. Una vez integrada, la respectiva cámara debía comunicarlo al IFE y al TRIFE. Correspondía a esta comisión dar cuenta de los expedientes electorales que le habían remitido las autoridades en la materia y, en la sesión de instalación de la nueva legislatura, debía pasar lista de los legisladores electos y comprobar el *quorum*; enseguida procedía a integrar la Mesa Directiva, exhortando a los legisladores electos para que eligieran a quienes formarían parte de la misma, en escrutinio secreto y por mayoría de votos. Una vez electa, los miembros de la Mesa Directiva ocupaban su lugar y recibían de la Comisión Instaladora los expedientes electorales respectivos, con lo que concluían las funciones de esta última. El recién electo Presidente de la Mesa Directiva rendía protesta de su cargo, después la tomaba a los integrantes de la nueva legislatura, y la declaraba formalmente instalada. En tanto que los miembros de dicha comisión eran nombrados por el pleno de cada cámara, el partido mayoritario garantizaba la transmisión de la conducción camaral sin mayores contratiempos.

La LOCG, como señalé, no definía la naturaleza de las comisiones y los comités. Para la Cámara de Diputados únicamente señalaba que contaría con el número y tipo de comisiones necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones, y las clasificaba en: a) la CRICP; b) de dictamen legislativo; c) de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; d) de investigación; e) jurisdiccionales; y e) especiales. También preveía la existencia de los comités de Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el del Instituto de Investigaciones Legislativas, integrados a propuesta de la CRICP. El Senado, por su parte, contaría con el número y tipo de comisiones necesarias para cumplir con sus atribuciones y tendrían a su cargo “las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el

análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia” (artículos 86 y 87); la referencia a las comisiones especiales y de investigación era francamente escueta, pues se limitaba a señalar que la Cámara podía nombrar “comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico” (artículo 88).

Los grupos parlamentarios –figura incorporada en la LOCG por la reforma constitucional de 1977— fueron definidos como las formas de organización que podrían adoptar los diputados o senadores con igual afiliación de partido –mínimo cinco para los primeros y tres para los segundos—, para coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo; en el Senado, los grupos parlamentarios –no regulados en la LOCG de 1979— debían, además, “contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones” (artículo 94) en que participaran sus integrantes. La ley disponía la forma para la designación de los coordinadores de los grupos parlamentarios, además de lo relativo a su funcionamiento; para la Cámara de Diputados también aplicaban los estatutos y lineamientos de los respectivos partidos políticos. Correspondía a los coordinadores parlamentarios en cada cámara llevar las relaciones con la Mesa Directiva, las comisiones y los comités, y era potestativo para “el líder del grupo parlamentario mayoritario [...] reunirse con los demás coordinadores para considerar, conjuntamente, las acciones específicas [para propiciar] el mejor desarrollo de las labores camarales” (artículos 35 y 98).

En cuanto a la normatividad relativa a la oficialía mayor y la tesorería, ésta siguió siendo notoriamente escasa, tanto en la ley como en el reglamento, aunque puede deducirse, a partir de las exiguas disposiciones que se referían a ambas figuras, que la primera estaba a cargo de la administración interna de cada cámara y de otorgar apoyo técnico en el proceso legislativo, y a la segunda correspondía la operación financiera, con base en las definiciones y bajo la supervisión del Comité de Administración. El RGIC solamente se refería a la primera en dos ocasiones: una para señalar su participación en el registro de las comisiones

revisoras de credenciales para el proceso de calificación de las elecciones, y la otra para aludir a la obligación de los secretarios y los prosecretarios de la Mesa Directiva de inspeccionar el trabajo que aquélla realizaba, mientras que las disposiciones de la LOCG se encontraban diseminadas en distintos artículos y se referían a la oficialía mayor casi siempre de manera indirecta. Sus funciones, de acuerdo con la ley, se ceñían, fundamentalmente, al proceso de recepción de los expedientes electorales y su entrega a la Comisión Instaladora. En el caso del Senado, dos disposiciones legales le señalaban funciones más específicas: a) la de citar a una segunda junta para la designación de los senadores que formarían parte de la Gran Comisión, cuando en la primera no se hubiere reunido el *quorum* requerido para tal fin; y b) la de ser el conducto de la Gran Comisión para proveer lo necesario al trabajo de las comisiones.

De entre las atribuciones expresas que el RGICG asignaba al tesorero en cada cámara se encontraba la de descontar a los legisladores los emolumentos por sus inasistencias a las sesiones, y la de entregar una cantidad de dinero a la familia de un legislador finado o a la de un empleado de la cámara.

Dada la insuficiente regulación de las funciones y facultades de la oficialía mayor y de la tesorería, la conducción de ambas, en los hechos, se había realizado mediante la articulación que de sus actividades realizaba la Gran Comisión y normado básicamente en acuerdos parlamentarios. En el oficial mayor recaía la responsabilidad técnica del proceso legislativo pues a él correspondía “estar informado cabalmente del curso que [tomaban] las leyes y acontecimientos que [acompañaban] a toda la labor legislativa”<sup>354</sup>, teniendo a su cargo, además, la obligación de “administrar el Palacio Legislativo con toda la complejidad que [implicaban] las dimensiones y funciones del mismo”<sup>355</sup>.

En cuanto a la tesorería, si bien los procedimientos para la integración del presupuesto y la aplicación del gasto, no se establecían ni en el RGIC ni en la Ley

---

<sup>354</sup> Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento. Análisis político*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Edición de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 1994, p. 86.

<sup>355</sup> *Ídem*.

Orgánica, de acuerdo con Francisco Gil Villegas se observaba una cuidadosa disciplina presupuestal, y las áreas responsables se apegaban escrupulosamente al presupuesto autorizado y a los procedimientos establecidos por la propia tesorería, circunstancia que no obedecía a un desinterés por regular todas sus actividades, sino a la propia dinámica del Congreso, que obligaba “a reformulaciones internas, tomadas en acuerdos parlamentarios para dar mayor movimiento al trabajo de las sesiones”<sup>356</sup>. En efecto, la transformación del Congreso era constante y la confrontación de ideas rebasaba las disposiciones legales, por lo que requería “continuamente nuevas formas, acordes con la tendencia hacia la ampliación del pluralismo político en todos los planos posibles o, por lo menos, identificables”<sup>357</sup>.

### **3.5. La Cámara de Diputados de la LVII Legislatura**

La creciente pluralización de la representación en la Cámara de Diputados, producto, fundamentalmente, de las reformas electorales ya revisadas, conservó como nota característica, no obstante, la recurrente formación de la mayoría parlamentaria del PRI hasta 1997, año de inicio de la LVII Legislatura, la cual daría un vuelco decisivo en el desarrollo y fortalecimiento del Poder Legislativo en los tres lustros siguientes. Este proceso ha sido realmente acelerado si se considera que es un lapso muy breve para una serie de eventos históricos que han producido cambios sociales y políticos tan trascendentes, y particularmente si se le compara con los cambios acompasados que tuvieron lugar en este órgano colegiado durante los 64 años que transcurrieron entre 1933 y 1997. Por ello, me parece fundamental realizar un repaso breve al periodo de ese ejercicio constitucional, pues se trató de la primera ocasión en la que el PRI no tuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Efectivamente, los resultados electorales de 1997 dieron a los demás partidos que alcanzaron representación en la Cámara de Diputados, 17.2 millones de votos, que se convirtieron en 261 representantes, frente a 11.4 millones de

---

<sup>356</sup> *Ibidem.* p. 85.

<sup>357</sup> *Ídem.*



sufragios del PRI que se convirtieron en 239 curules. El resultado, frente a la vaguedad de las disposiciones de la LOCG, fue interpretado de manera distinta por unos y otros: mientras que para el PRI se surtía el supuesto para integrar la Gran Comisión con “una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas” (artículo 38), para sus opositores no se estaba frente a dicha hipótesis, y ante a la imposibilidad de conformar la Gran Comisión, señalaban, se daba otra imposibilidad legal: la de que ésta designara a “los otros tantos diputados” del grupo mayoritario que integrarían la CRICP, seguida de una imposibilidad más: la de que en su composición pudiera materializarse la intención legislativa contenida en el mandato legal.

Cohesionados por su condición de ‘mayoría opositora’, los miembros del llamado ‘Grupo de los 4’ (G-4) –conformado por los legisladores del PAN, PRD, Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM)— acordaron que la CRICP se integrara sólo por los coordinadores de los grupos parlamentarios, que su presidencia fuera anual y que en sus decisiones se estuviera al voto ponderado de los coordinadores parlamentarios<sup>358</sup>. Siendo originalmente una cuestión de interpretación de la ley, la definición de este órgano camaral y de los acuerdos impulsados por el mismo, terminó siendo una cuestión de suma de votos, que hizo pagar el costo de la ambigüedad de la LOCG, al partido hasta entonces mayoritario. El G-4 aplicó el mismo criterio de votación mayoritaria en el pleno y ponderada en la CRICP, en los sucesivos acuerdos parlamentarios con los que se hizo del gobierno camaral, de la presidencia de la Mesa Directiva y de las comisiones legislativas más importantes, así como de la atribución para designar a los principales funcionarios de la Cámara de Diputados. Los argumentos del Grupo Parlamentario del PRI para revertir dichos acuerdos, encontraban idéntico sustento que los del G-4 para conservarlos, como resultado

---

<sup>358</sup> Véase: Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura LVII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Núm. 4, Ejemplar del 4 de septiembre de 1997, <http://cronica.diputados.gob.mx/>, [consultado: 08/06/2012].

de las enormes lagunas de la ley, que permitían la interpretación a modo de quien ostentara la mayoría.

Las decisiones impulsadas por el G-4, auspiciadas tanto por la composición numérica de la Cámara de Diputados, como por una ley orgánica y un reglamento obsoletos e insuficientes, diseñados para una realidad que partía de la premisa de un partido invariablemente mayoritario, habrían de representar un hito más en el proceso de reducción de facultades metaconstitucionales al Ejecutivo. Perdida la posibilidad de integrar la Gran Comisión, al PRI se le había escapado también la oportunidad de decidir sobre la integración de la Mesa Directiva, de las comisiones y comités, y sobre los órganos administrativos internos.

La alianza opositora no logró, sin embargo, consolidarse más allá del primer periodo de sesiones de la legislatura. Diversos factores operaron en su contra y muy pronto mostró sus debilidades. Uniendo invariablemente su fuerza numérica para orientar el sentido de las votaciones, el G-4 llegó a incurrir en excesos que dejaban entrever un cierto espíritu revanchista. El absurdo llegó al extremo de prohibir al titular del Ejecutivo realizar un viaje al extranjero, sin una razón evidente, y en no pocas ocasiones los excesos llegaron al enfrentamiento físico y a la comisión de errores graves de procedimiento cuando en el pleno se debatían temas fundamentales para el país, como fue el caso de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de 1997<sup>359</sup>, que puso fin al movimiento aliancista.

---

<sup>359</sup> En diciembre de 1997, los integrantes de la Comisión de Hacienda acordaron presentar al pleno el dictamen de la Ley de Ingresos, aprobado por consenso, y otro sobre la reducción de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA), aprobado sin el voto del PRI. El día en que el pleno los votaría, se esperaba que la aprobación del primero sería de mero trámite: sin embargo, fue votado en contra por la mayoría y desechado enseguida por el Presidente de la Mesa Directiva. El PRI intentó infructuosamente que se repusiera la votación, pero el Presidente, con el apoyo del G-4, reiteró que el dictamen ya había sido desechado (ver: Diario de los Debates, Legislatura LVII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Núm. 31, 4 de diciembre de 1997). En términos del artículo 72, inciso g), de la Constitución, los integrantes del G-4 habían dejado al país sin Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal. Frente a esta circunstancia, los miembros del G-4 intentaron, sin éxito, devolver el dictamen a comisión. Para resolver el problema, los legisladores de todos los partidos acordaron presentar una nueva iniciativa, que fue dictaminada y aprobada el 12 de diciembre de ese año, un día después de su presentación. Sobre este incidente, la declaración del entonces diputado Rogelio Sada Zambrano a un medio de comunicación, puso en contexto lo que en los meses anteriores había ocurrido en la Cámara de Diputados: "Parece que la aversión de no votar con el PRI nos llevó a actos de paroxismo, y en esta jornada todos salimos perdiendo, incluso el

Sin un proyecto claro y definido de mediano plazo, ni metas comunes por alcanzar, el G-4 fue incapaz de mantener la unidad. La imposibilidad para administrar tantos cambios y conflictos –inéditos en el Poder Legislativo— en un momento dado condujo a la improductividad e inclusive a la parálisis. El G-4 habría de sucumbir al finalizar 1997, producto de sus propias contradicciones y el agotamiento de la causa que los había unido en un principio; sin embargo, ocupado el lugar de la Gran Comisión –unipartidista— por la CRICP –de composición plural— en el gobierno camaral, y la integración plural de las comisiones, las cosas para la Cámara de Diputados, en principio, y para el Poder Legislativo más adelante, darían un giro determinante.

Si bien en “1997, finalmente, las elecciones legislativas produjeron el primer gobierno dividido en la historia del PRI, con 261 escaños para la oposición y 239 para el PRI”<sup>360</sup>, muchos analistas consideran a 1977 el año de liberalización del sistema político mexicano, cuando se promulgó la primera reforma electoral de fondo desde 1963, y 1988 cuando:

“[...] la Cámara de Diputados experimentó el primer cambio profundo en su composición, un cambio que privó al partido del presidente de la mayoría de dos tercios necesaria para modificar la Constitución. Casi diez años después, y luego de 68 años de existencia de un sistema de partido hegemónico, las elecciones de 1997 de diputados al Congreso dieron como resultado un sistema mucho más plural”<sup>361</sup>.

El Poder Legislativo se transformaría radicalmente a partir de entonces, debido a que los partidos políticos multiplicaron sus oportunidades de acceso a diversos espacios de poder público. Como nota destacada, en 1997 únicamente cinco entidades del país eran gobernadas por partidos diferentes al PRI; pero en el curso de los tres años siguientes la transformación del mapa político y electoral fue dramática, al grado de que el PRI no solamente perdió la Presidencia de la República, sino otras 10 gubernaturas, un número mayor de diputados federales y

---

país [...] me siento mal por haberme salido del salón y no votar.” (Periódico Reforma, ejemplar del 6 de diciembre de 1997, nota de Jorge Camargo). El PAN optó por no continuar en el G-4 y, junto con el PRI, sacó adelante la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

<sup>360</sup> Casar María Amparo, *op. cit.*, nota 321, p. 97.

<sup>361</sup> *Ibidem*, p. 84.

senadores<sup>362</sup>, además de importantes espacios de representación en ayuntamientos y congresos locales.

### **3.5.1. Una nueva Ley Orgánica para el Congreso**

Un producto obligado de la mayor pluralización y democratización del Poder Legislativo, fue la elaboración de una nueva Ley Orgánica, que fue emitida en septiembre de 1999, un año antes de concluir el ejercicio constitucional de la LVII Legislatura. En ella, como se verá en un capítulo posterior, se incluyeron mecanismos para asegurar la representatividad y pluralidad de los órganos de gobierno de cada una de las cámaras, así como algunas instancias camarales de naturaleza técnica, para la conducción de procesos determinantes en una legislatura, como su instalación formal, o bien la administración interna de las cámaras, por citar sólo dos de ellos.

La Mesa Directiva pasó a ser el órgano máximo de dirección y representación de la unidad de las cámaras, y su gestión se amplió a periodos anuales. Por otra parte, se creó la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), órgano de gobierno interno y expresión de la pluralidad en cada cámara, en cuyo seno debían impulsarse acuerdos y convergencias políticas para que el pleno y la cámara pudieran realizar más eficazmente su trabajo. La Mesa de Decanos vino a ocupar el lugar de la Comisión Instaladora –órgano cuya integración, de acuerdo con la ley orgánica anterior, aseguraba la transmisión del poder camaral sin contratiempos—. Actualmente, la integración de la Mesa de Decanos, ajena a criterios partidarios, asegura la instalación de cada nueva legislatura por hacerla depender de ella misma.

A la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, –creada solamente para la Cámara de Diputados—, se le hizo responsable de la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública, durante los periodos de sesiones

---

<sup>362</sup> Véase: Tabla I “Evolución en la integración de la Cámara de Diputados, con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963”, y Tabla II “Evolución en la integración de la Cámara de Senadores, con base en las reformas electorales a partir de 1993”.

ordinarias. Finalmente, se creó la Secretaría General, como instancia responsable de proveer los servicios parlamentarios y administrativos, sin el ingrediente de la sujeción política que anteriormente identificaba al oficial mayor, pues su titular debía ser designado por una mayoría calificada del pleno camara. Se crearon también los centros de estudios y se instauró el servicio civil de carrera.

La creación de normatividad interna para las cámaras –hoy profusa— fue otra consecuencia positiva de los cambios generados durante estos últimos años y obedeció a la necesidad de adecuar el desempeño del Legislativo y el ejercicio de sus facultades a la nueva realidad y hacerlo más eficaz. Lo anterior, sin demérito de los acuerdos parlamentarios que cada una de las cámaras continuó emitiendo a efecto de regular debidamente el ejercicio de sus atribuciones.

### **3.6. Transición y alternancia**

Como consecuencia de la natural evolución social, de la dialéctica política, y del creciente protagonismo comunitario, entre otras razones, todo ello tendente al perfeccionamiento de nuestra democracia, en el país tuvo lugar, con diversa cadencia y hondura, una serie de cambios en la estructura de poder. A su ritmo y observando su fecunda cultura política y jurídica, el gobierno había impulsado cambios en la administración pública, a efecto de hacerla más eficaz y eficiente; ajustado su sistema electoral para facilitar el acceso a la representación; y perfeccionado instituciones para hacerlas más democráticas.

Este proceso histórico, que comprende lo mismo la creación de organismos constitucionales autónomos, que el robustecimiento de las facultades y la organización de la Suprema Corte, o el establecimiento de nuevas reglas y mecanismos para la distribución de los recursos públicos entre los órdenes de gobierno, evidencia la decisión de darle ruta y destino a la transición democrática. Identificada por algunos como la Reforma del Estado, la intención evidente fue la de actualizar y hacer más funcionales algunas de las instituciones creadas para concretar ‘decisiones políticas fundamentales’, y si bien pueden identificarse hitos

de esta serie de medidas, no es posible asociar la transición, especialmente, con alguno de ellos.

Este complejo proceso, aún inacabado, tuvo en la elección federal de 2000, uno de sus puntos de inflexión. No sólo ocurrió la alternancia en la Presidencia de la República, sino que ningún partido político obtuvo la mayoría de curules ni escaños en las cámaras<sup>363</sup>, y su composición varió de tal manera en las legislaturas siguientes, que el PRI, el otrora partido hegemónico, llegó al extremo de representar la tercera fuerza política en la Cámara de Diputados de la LX Legislatura. Esta nueva composición en el ejercicio de la representación política se convirtió en un reto formidable, tanto para el titular del Ejecutivo, como para los diputados y los senadores, así como para los partidos políticos y otros actores públicos de la vida nacional.

Como nota distintiva del primer sexenio de la alternancia, la medida de la legitimidad del Presidente de la República no habría de corresponder, sin embargo, a la medida de los retos que el cambio en la titularidad del Ejecutivo y en la composición de las cámaras traería consigo.

### **3.6.1. Siglo XXI: de los equilibrios**

Vistos los hechos que identificaron y con los que culminó el siglo XX, así como la caracterización de las relaciones entre los poderes, me parece que no resultaría exagerado designar al siglo XXI como el de la búsqueda de equilibrios y de la eficacia en la vinculación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde este último está dejando constancia, no exento de dificultades, de que ha superado su papel de testigo y recuperado el de protagonista, con base en el cual ejerce, cada vez con mayor prestancia, las facultades que le competen, en un contexto donde el diálogo y la negociación entre ambos se hacen cada vez más diáfanos y más productivos.

La creciente presencia del Congreso en la formación de la agenda de gobierno y en la toma de decisiones públicas de la nación, constituye, sin duda,

---

<sup>363</sup> *Ídem.*

uno de los hechos más importantes dentro de los cambios políticos que ha experimentado nuestro país en los últimos tiempos. La correlación de fuerzas de los años recientes en ambas cámaras, ha convertido la búsqueda de acuerdos y consensos en la columna vertebral de la dinámica legislativa, modificando con esto sus relaciones con los demás poderes de la unión, particularmente con el Ejecutivo.

A pesar de muchas dificultades coyunturales, de resistencias y atavismos políticos, los equilibrios, controles y límites, debate y deliberaciones, transparencia y rendición de cuentas, y una mayor producción legislativa, son actualmente –a casi 12 años de la alternancia en la titularidad del Ejecutivo y del cambio definitivo en la composición de la representación nacional— la impronta de las cámaras del Congreso de la Unión, de suerte que un escenario radicalmente distinto al que hoy tiene lugar en ese ámbito del poder público no se anticipa como posible. Casi dos siglos nos llevó a los mexicanos construir y robustecer un Poder Legislativo de las características del que hoy tenemos; no obstante, su fortalecimiento y consolidación siguen siendo una tarea desafiante.

### **3.6.1.1. Las LVIII y LIX Legislaturas**

Los cambios políticos ocurridos en el país al finalizar el siglo XX, se vieron reflejados en la integración<sup>364</sup> de las dos legislaturas que siguieron a la LVII, pues en ellas ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en las respectivas cámaras.

La LVIII Legislatura coincidió con la alternancia –por vez primera en 70 años, desde la fundación del PNR— en la Presidencia de la República. La obligada negociación política y la necesaria construcción de acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo se anticipaban como ineludibles en tal escenario, si lo que se pretendía era lograr avances en las materias que lo demandaban; sin embargo, tanto la LVIII Legislatura como la LIX hubieron de convivir con un Ejecutivo caracterizado por su escasa experiencia política, y una insistente negativa a transigir para llegar a acuerdos, lo que condujo, al poco tiempo, a la

---

<sup>364</sup> Véase: Tabla I “Evolución en la integración de la Cámara de Diputados con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963”.

debilidad presidencial y, con ella, a una gradual insolvencia para administrar conflictos y dar resultados.

Es importante recordar que la recurrente bandera de lucha de los distintos grupos opositores al sistema había sido la concentración del poder en el Presidente de la República, aunada a la disciplina partidista en el Congreso —que no pocas críticas y comentarios agrios les había merecido— que le permitía a aquél sacar adelante sus proyectos y programas de gobierno, lo que les hacía suponer que la alternancia en ese cargo constituía el requisito único para transitar hacia un nuevo modelo de ejercicio del poder público; sin embargo, el arribo de un titular del Ejecutivo de diferente signo partidista, del PAN, para ser exactos, habría de poner de relieve que el evento, por sí mismo, no traería aparejada una modificación en la forma de gobernar. Todo parecía indicar que la oposición al régimen se había preparado para ganar la elección presidencial, pero no para administrar las circunstancias que del acontecimiento derivarían, y ello vendría a evidenciar —al menos para el ahora partido gobernante— que se requería mucho más que la alternancia en la Presidencia de la República para hacerle frente a los problemas nacionales, puesto que la tarea requería —como requerido es en toda sociedad democrática y plural— profundos ejercicios de análisis y deliberación, así como de cotejo de posturas y opiniones que condujeran a la negociación y construcción de acuerdos, en los que se tomaran en cuenta las diversas expresiones políticas y sociales, además de la propia del Ejecutivo.

La decisión de la sociedad mexicana, de no conceder a ningún partido la posibilidad de aprobar reformas legales sin la participación de otro, al menos, sorprendió a muchos y dejó pasmados a otros tantos. Aparentemente, el mensaje subyacente de los electores era el de obligar a sus representantes en el Congreso a hacer mucha y eficaz política, y a construir acuerdos que pudieran convertirse en reformas al marco jurídico, y que el modelo de un Ejecutivo extralimitado en su ámbito de atribuciones, ya había quedado en el pasado. Tal mensaje parecía quedar claro a los representantes populares; sin embargo, su adaptación al nuevo estado de situación no resultaba tan sencillo ni fácil de lograr. Efectivamente, al



inicio de la LVIII Legislatura, el Congreso parecía aturdido, como si hubiese sido parte de una colisión inesperada. Para los legisladores del PAN –hasta entonces, los opositores más consistentes al régimen—, la asunción de un papel diametralmente distinto al que secularmente habían desempeñado, resultó tan complicado como el reto de los que, acostumbrados a la comunicación fluida y una relación cooperativa con el Ejecutivo, ahora debían cuestionarlo y, eventualmente, oponerse a él.

A este desajuste, casi cultural, se sumó otro problema de proporciones considerables: la convicción del Presidente de la República de que el cambio de titularidad en el Ejecutivo era suficiente para impulsar el que requería el sistema. Sobradamente confiado en el llamado ‘bono democrático’ y en una legitimidad que casi nadie cuestionaba, pretendió presionar al Legislativo para que aprobara sus principales iniciativas –que denominó ‘reformas estructurales’—, sin mayor explicación ni intento de convencimiento, recurriendo básicamente a una especie de fincamiento de responsabilidades políticas a aquéllos de quienes se quejaba. Su limitada disposición para lograr acuerdos y su escasa pericia en el quehacer político, condujo al estancamiento en la negociación de dichas reformas, y llevó al Presidente, inclusive, a justificar los magros resultados de su agenda legislativa, con la resumida expresión de: ‘el Presidente propone y el Congreso dispone’.

Desde el día de su toma de protesta, el Presidente Vicente Fox había optado por impulsar una política de confrontación basada en su transitorio prestigio personal, y a partir de entonces, diversos factores se conjuntarían para generar el ambiente tenso y de mutua suspicacia que identificó la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo de ese tiempo, entre otros: a) la ausencia de coordinación y homogeneidad entre los miembros del gabinete; b) su falta de identidad con el partido gobernante; y c) una prácticamente inexistente relación entre ambos; la carencia de mecanismos, formales e informales, para administrar conflictos y de estrategias para la negociación política, no sólo con la oposición sino con su propio partido. El Ejecutivo terminaría por ceder el mando, en los ámbitos donde todavía le era posible ejercerlo, a personajes de su círculo más

cercano; otros actores políticos, como los gobernadores de los estados, los partidos políticos y el Congreso, ya habían dado cuenta del que les era propio.

Un par de asuntos evidencian, en mi opinión, las titubeos políticos de Vicente Fox. El primero fue la aprobación que dio el Congreso, incluidos los votos de sus correligionarios, a las reformas para la integración de la Junta de Gobierno del Sistema de Administración Tributaria (SAT), a efecto de que dos representantes de las tesorerías estatales pudieran incorporarse a ella, conocer de cerca y emitir sus opiniones sobre la recaudación federal, que es, al mismo tiempo, base para el cálculo de las participaciones correspondientes a las entidades federativas. Su intervención en ese órgano colegiado, dominado por autoridades federales, no habría cambiado un ápice el sentido de las decisiones; no obstante, el Ejecutivo la vetó, haciendo imposible para el Legislativo remontar esa decisión.

El segundo fue la reforma constitucional en materia de federalismo. Como gobernador de Guanajuato y más tarde como candidato, Vicente Fox se había mostrado partidario de una redistribución de competencias y responsabilidades entre los ámbitos de gobierno; sin embargo, cuando el Senado impulsó la propuesta para esta transformación de fondo, la Presidencia operó lo necesario para evitar su aprobación, bajo el argumento de que ‘debilitaría al gobierno federal’.

Desencuentros sucesivos habrían de limitar el libre flujo de una relación respetuosa y colaborativa entre ambos poderes. Por las cámaras pasaron algunos planteamientos del Ejecutivo que resultaron fallidos, como la reforma fiscal que, en opinión de la mayoría de los legisladores, parecía injusta porque impactaba negativamente en la, de por sí, frágil economía de los más desamparados; o la reforma energética que, como fue planteada, ponía en riesgo la rectoría del Estado en esta área estratégica de la economía nacional.

Al finalizar 2006, parecía quedar claro a los actores políticos, que la única alternativa viable para que el gobierno saliente consiguiera sacar adelante su

proyecto, habría sido llegar a acuerdos mediante la negociación con las diferentes fuerzas políticas, lo cual pasaba, necesariamente, por una relación bien avenida con el Congreso, aun cuando el partido gobernante hubiese contado con un número considerable de legisladores en ambas cámaras en las LVIII y LIX Legislaturas.

No obstante que la tribuna legislativa se había convertido en caja de resonancia de los debates políticos nacionales de fondo y de coyuntura, y en espacio para decantar, paulatinamente, la posición de cada partido frente a un estado de cosas inédito en la vida política del país, ello no impidió que el Congreso sacara adelante importantes proyectos legislativos, en algunos casos impulsados también por el Presidente de la República.

La reforma constitucional en materia indígena es ejemplo de ello, cuya enorme relevancia se expresa en el reconocimiento a los pueblos indígenas de su derecho a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, en tanto forman parte de la nación pluriétnica y pluricultural que es México; a elegir a sus autoridades con base en sus usos y costumbres; a aplicar sus propias normas en la solución de sus conflictos internos, siempre con apego a la Constitución y los derechos humanos; a preservar su lengua y cultura; a tener un traductor en los juicios donde sean parte; y algunos otros para fomentar su desarrollo e integración.

En el delicado tema de la justicia, se facultó constitucionalmente al Ejecutivo federal para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional<sup>365</sup>, aunque limitado, en cada caso, a la aprobación del Senado<sup>366</sup>, además de eliminarse la pena de muerte. También se estableció el régimen de justicia para adolescentes, que incluyó los principios generales de las Reglas de Beijing o

---

<sup>365</sup> Creada por medio del Estatuto de Roma adoptado en 1998, tiene competencia para juzgar a los individuos responsables de la comisión de crímenes considerados como graves por el Derecho Internacional, entre los que se encuentran: crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y agresión.

<sup>366</sup> Esta disposición aún no ha sido reglamentada, por lo que no está definido el procedimiento para su aplicación.

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, en las que, de manera general, se modificó la concepción anterior respecto de los mismos, de inimputables a sujetos con derechos y obligaciones, cuyas infracciones se someterán a un tribunal judicial especializado y ya no a un consejo tutelar, de naturaleza administrativa, debiendo privilegiar su reinserción, y no la sanción.

La responsabilidad objetiva del Estado se estableció a nivel constitucional, con la adición de un segundo párrafo al artículo 113, reconociendo que la actividad administrativa que cause daños y perjuicios en bienes o derechos de los particulares tiene la característica de objetiva y directa, y conlleva la obligación pública de reparación. Se emitió, además, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que fija las bases y procedimientos para indemnizar a los afectados por una actividad administrativa irregular del Estado.

Por otra parte, se facultó a la federación para legislar en materia de seguridad nacional y se emitió la ley respectiva, que establece las bases para la coordinación de acciones de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional y la colaboración en esta materia de las entidades federativas y los municipios, correspondiendo al titular del Ejecutivo federal la facultad de determinar la política en la materia y dictar los lineamientos para la articulación de acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional. El proyecto incluyó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear la Secretaría de Seguridad Pública, a efecto de responder más eficazmente a esta demanda social.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la que creó el instituto responsable de su aplicación, 'para hacer más pública la vida pública', imprimieron fuerza jurídica a un principio de valor universal, propio de los regímenes democráticos, que paulatinamente se ha robustecido por el ejercicio del legítimo derecho ciudadano de fiscalizar la actuación de las autoridades. El ámbito de la rendición de cuentas es considerado como uno de los pilares de la democracia y dique a los abusos de poder, por lo que ni la

democratización de los procesos para acceder al poder, ni la pluralidad en la integración de los órganos del Estado, ni la descentralización de determinados servicios que éste presta, eran suficientes para garantizar eficacia y responsabilidad en el ejercicio del poder público.

El Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica, por su parte, también adquirió rango constitucional, y se expidió la ley orgánica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, dotado de autonomía técnica y de gestión para suministrar a la sociedad y al Estado, información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.

En relación con el ámbito de actuación del Congreso, se amplió el segundo periodo de sesiones ordinarias a tres meses, con lo que se elevaron a siete los meses durante los cuales se trabaja en el pleno, sin demérito de que las comisiones y otros órganos camarales están obligados a realizar reuniones periódicamente. Por su parte, el Senado adquirió una facultad constitucional más: la de aprobar convenios amistosos sobre límites entre los estados, y resolver en definitiva sobre conflictos de esta naturaleza, quedando a la Suprema Corte la facultad para conocer, por la vía de controversia constitucional, los conflictos derivados de la aplicación del decreto del primero. También se facultó a la Cámara de Diputados para modificar el proyecto de presupuesto, y se estableció una fecha límite para que el Ejecutivo presentara las iniciativas correspondientes, además de la emisión de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cuya finalidad es que quienes ejerzan recursos públicos lo hagan bajo criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

La Ley de los Derechos del Contribuyente forma parte de las emitidas durante este periodo, y tiene por objeto establecer y regular los derechos y las garantías que tienen los contribuyentes y sus responsables solidarios, como el de ser informado y asistido por a las autoridades fiscales en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; el derecho a las devoluciones y al carácter reservado de los datos, informes o antecedentes de los contribuyentes y terceros con ellos

relacionados, que conozcan los servidores públicos, lo que se conoce como 'secreto fiscal'; derecho a un trato respetuoso y a la debida defensa, entre otros.

Otra reforma constitucional emblemática, aprobada en diciembre de 2005 y publicada en febrero de 2007, consistió en la ampliación de las facultades del Senado respecto de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo, merced a la cual, también le corresponde aprobar la decisión de este último de "terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos", que había sido facultad exclusiva del Ejecutivo.

Cuerpos normativos relativos a las fuerzas armadas, a la promoción del desarrollo social, de igualdad entre mujeres y hombres, de las personas adultas mayores, de ciencia y tecnología, de fomento a las actividades de las organizaciones no gubernamentales, de cultura física y deporte, para prevenir y erradicar la discriminación, entre otros, formaron parte del ejercicio de las dos legislaturas revisadas.

Al finalizar este primer sexenio, la aportación a la nueva dinámica política y de relaciones entre los poderes, que los actores involucrados habían realizado, quizá hasta involuntariamente, consistía en una comprensión más clara de que los cambios que requería el país, no se ceñían estrictamente al ámbito del arribo de un Presidente de la República de signo distinto al del partido tradicionalmente mayoritario. Para muchos legisladores, acostumbrados a cambios paulatinos y moderados, y a contar con herramientas suficientes para administrarlos, había implicado toda una transformación en sus esquemas de razonamiento y actuación, de recomposición en sus relaciones con otras fuerzas políticas, de administración de diferendos y de negociación de agendas, que tuvieron que resolver frente a la ausencia de directriz y unidad que de alguna manera había representado la institución presidencial, lo que había puesto de relieve la urgencia de diseñar e impulsar los mecanismos adecuados a ese nuevo estado de cosas, y dar respuestas adecuadas a las necesidades y demandas del país.

### 3.6.1.2. La LX Legislatura

En el contexto de una elección muy competida, el PAN repitió en la Presidencia de la República y, por vez primera, consiguió hacerse de la mayoría relativa en ambas cámaras. En la de diputados, el PRI fue desplazado, también por vez primera, al tercer puesto como fuerza política<sup>367</sup>. Las dudas sobre el resultado de la elección<sup>368</sup> generaron un ambiente crispado y tirante entre el PRD y el PAN –las fuerzas políticas más numerosas en la Cámara de Diputados—, aunque debe decirse que los agrios enfrentamientos entre ambos partidos al inicio de la legislatura, tuvieron su momento más ríspido en dos eventos políticos importantes de fondo y de forma: el informe presidencial y la ceremonia de transmisión del Poder Ejecutivo.

Ambos acontecimientos se habían distinguido, durante décadas, por ser eventos solemnes y en ocasiones fastuosos y, aun en el contexto de una nueva conformación del poder público, seguían constituyendo el símbolo más representativo de la preeminencia del Presidente de la República y, por tanto, constituían una buena oportunidad para el litigio político. De ahí que uno y otro grupo los aprovecharan para ‘sentar sus reales’ y hacer el deslinde correspondiente frente al adversario. Parecía como si se tratara de crear nuevas formas para una era política recién inaugurada, caracterizada por formas distintas de ejercer el poder y de definir equilibrios. Sin embargo, y si bien compuesto por grupos minoritarios, el Poder Legislativo debía contribuir a la gobernabilidad democrática.

Una nueva primera vez en el Congreso se presentaría en la fecha en que el Ejecutivo debía rendir su último informe anual, cuando éste fue impedido de ingresar al salón de sesiones para dirigir su mensaje a la nación desde esa tribuna: sus más aguerridos opositores le cobraban así su intervención, real o

---

<sup>367</sup> Ver Tabla I “Evolución en la integración de la Cámara de Diputados con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963”.

<sup>368</sup> Apenas una diferencia de 233,832 mil votos entre el PAN y el PRD, de una votación total nacional de 41'557,430 votos emitidos, según el cómputo final, <http://www.ife.org.mx/documentos/Estadisticas2006/presidentet/nac.html>, [consultado: 14/06/2012].

supuesta, en los comicios federales, en perjuicio de Andrés Manuel López Obrador, su candidato a la Presidencia de la República.

Tres meses después, ante el amago de una partida de legisladores pertenecientes al PRD –el segundo grupo parlamentario más numeroso en la Cámara de Diputados—, de impedir la ceremonia de asunción formal de su cargo al Presidente electo Felipe Calderón –secuela de sus diferencias por el proceso electoral del cual este último había surgido—, la mayoría de los legisladores de ambas cámaras, asumió el papel que le correspondía y formó el *quorum* constitucional para que aquella tuviera lugar, si bien dicha ceremonia tuvo que realizarse, también por primera vez, de forma poco ortodoxa: con premura, en medio de gritos y descalificaciones, y en el tiempo estrictamente necesario para desahogar el acto protocolario. Serían éstas, las dos expresiones más estridentes protagonizadas por las fuerzas políticamente más enfrentadas en el curso de la LX Legislatura.

Con Felipe Calderón como Presidente, y considerando que había sido legislador varias veces, se supuso que podría ser más fácil la elaboración de una agenda legislativa de interés compartido y, a pesar de la crispación del ambiente durante los primeros meses de la nueva administración, ambas cámaras se empeñarían en promover los proyectos legislativos que le eran urgentes al país, en una dinámica de negociación política y edificación de acuerdos poco común. Habían empezado a usarse nuevas formas de hacer política y mecanismos diferentes para procesar conflictos de mejor manera, y en ello tuvieron un mérito singular los actores políticos que buscaron hacer a un lado sus diferencias para fijar una agenda mínima de gobierno, y para lograr acuerdos, de suerte que las relaciones entre ambos poderes pudieron conducirse en un plano de entendimientos mínimos y respeto mutuo, que más adelante habría de traer resultados provechosos en más de un sentido.

Prosperaron importantes reformas constitucionales, como la del sistema de justicia penal, publicada en junio de 2008, que buscaba remontar la obsolescencia de otro con casi 100 años en vigor, que había devenido en un entramado legal e



institucional del que la gente desconfiaba y que, paradójicamente, se había vuelto profundamente injusto. Las policías, el ministerio público, los jueces y el sistema penitenciario debían ser objeto de cambios radicales, a efecto de que se respetaran los derechos del imputado y de la víctima, sin que por ello dejara de ser eficaz la acción de las autoridades en la investigación de los delitos y en la persecución de los delincuentes, especialmente del crimen organizado. A la reforma constitucional, que comprendió 10 artículos, le siguió, no sin desavenencias con el Ejecutivo, la reforma de otros dispositivos constitucionales y algunas leyes en la materia, como: la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas<sup>369</sup>, la Ley Federal de Justicia para Adolescentes<sup>370</sup>, la Ley Federal de Extinción de Dominio, y la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro<sup>371</sup>, así como la creación de leyes secundarias que desarrollaron normativamente las reformas constitucionales como: la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley de la Policía Federal Preventiva, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, todas vinculadas al desafiante tema de seguridad y justicia.

Muy relevante también fue la reforma electoral, que tuvo entre sus objetivos responder a objeciones y cuestionamientos, resultado del episodio electivo inmediato anterior. Se impulsó una serie de reformas y adiciones, que fortalecieron la capacidad organizativa y sancionadora de los órganos electorales, y se establecieron las bases para reducir a su mínima expresión la posibilidad de irregularidades en los procesos electivos, además de abonar a la equidad y la

---

<sup>369</sup> Sustituyó a este ordenamiento la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Trata de Personas, de acuerdo con la reforma constitucional publicada en julio de 2011.

<sup>370</sup> La minuta aprobada por la Cámara de Diputados en abril de 2007, fue devuelta al Senado para los efectos del artículo 72, inciso e), constitucional, de acuerdo con datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, *gaceta.diputados.gob.mx*, [consultado: 02/04/2012].

<sup>371</sup> Producto de la reforma al primer párrafo de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, publicada en mayo de 2009, que faculta al Congreso: "Para [...] expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada".

transparencia; sin embargo, no dejaron satisfechos, como en ocasiones anteriores, a todos los actores políticos y sociales, pues la nueva legislación terminó por hacer más sinuoso y complejo el entramado jurídico, tanto en lo referente a las campañas, como a la organización comicial, el acceso de los partidos a los medios de comunicación social, y lo contencioso electoral.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, reglamentaria de la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional –adicionada en mayo de 2008—, sobresale también por su enorme importancia, pues si bien fue facultad del Congreso aprobar los ingresos y egresos públicos, así como establecer controles administrativos para su fiscalización, la forma de ejercer esta última facultad era todo menos suficiente. En efecto, la contabilidad gubernamental se realizaba a base de flujo de efectivo, esto es, que únicamente consideraba los elementos ingreso-gasto. En tanto que no se realizaba un registro de los activos que se adquirirían con recursos públicos, dichos bienes tampoco se reflejaban en la hacienda pública –ni federal, ni estatal ni municipal—. Increíble, pero cierto: la autoridad no tenía forma de controlar los bienes porque no estaban registrados. Con dinero público podía comprarse un bien y registrarlo, sin problema, a nombre de una persona física, porque el gasto ya había sido reconocido contablemente. El daño era grande, no sólo para la hacienda y el patrimonio públicos, sino también para la transparencia y la rendición de cuentas. 184 años habrían de transcurrir –después de aprobada nuestra primera Constitución— para que este tema, el de la transparencia y la rendición de cuentas, fuera finalmente abordado de manera integral por el Legislativo.

Esta ley, publicada en diciembre de 2008, vino a colmar esa enorme laguna que permitió el extravío, durante años, de una gran parte del patrimonio público. Con esta nueva ley, los gobiernos federal, estatales y municipales están obligados hoy a homologar sus sistemas de contabilidad, la cual pone énfasis en el registro y control de los bienes que se adquieren con recursos públicos<sup>372</sup>. El control y

---

<sup>372</sup> Está aún en curso la *vacatio legis* para que los estados homologuen sus sistemas de contabilidad. En 2009 se creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), responsable de emitir documentos normativos y lineamientos de armonización contable. El CONAC

preservación del patrimonio público ahora serán también garantía para el gobernado, y esto es de una enorme trascendencia, porque va de la mano con la reforma al artículo 6º constitucional, en materia de transparencia, para ensanchar el derecho ciudadano a contar con información pública gubernamental. Esta reforma fue precedida, como señalé antes, por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental –y la creación del instituto responsable de su aplicación— que fue aprobada durante la LVIII Legislatura, procesos que vendrían a sumarse a esta oleada de producción legislativa de largo aliento que ha identificado al Congreso mexicano en los años recientes. Con la reforma se incorporó el principio de máxima publicidad y se establecieron las bases de la transparencia y rendición de cuentas, el derecho a la protección de datos personales y la obligación pública de contar con archivos confiables, con lo que ese trípede conceptual vino a abonar al fortalecimiento del Estado democrático.

En materia de relaciones entre los poderes públicos, se aprobaron reformas para modificar el formato del informe del Ejecutivo. En adelante, éste debe enviarlo escrito y no está constreñido a acudir ante el Congreso. Cada una de las cámaras debe realizar su análisis y puede solicitar al primero que amplíe la información, mediante la llamada ‘pregunta parlamentaria’, que deberá ser respondida en un plazo perentorio, pudiendo, además, citar a los secretarios de despacho y a cualquier otro titular de las dependencias de la administración pública, quienes están obligados a comparecer y rendir informes, bajo protesta de decir verdad. Se instauró también la iniciativa preferente, por la que el Legislativo estará obligado a dictaminar y votar hasta dos iniciativas del Ejecutivo por cada periodo de sesiones, y se introdujeron modalidades para que el Presidente de la República pueda recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros y para ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente al Senado o a la Comisión Permanente de los motivos de su ausencia, así como del resultado de sus gestiones. Con estas reformas se sentaron las bases formales

---

ha ido emitiendo algunas de estas normas, criterios, clasificadores contables, catálogos de cuentas, registros contables, etcétera, para ser adoptados por los sujetos obligados.

para una relación más equilibrada y democrática, si bien el tema del formato del informe presidencial, me parece, amerita una revisión más detallada.

Desde plataformas diversas –la Ley para la Reforma del Estado incluida—, adicionalmente a las señaladas, en la LX Legislatura se impulsaron reformas constitucionales y legales, además de leyes de nueva creación que habían sido pospuestas a la espera de escenarios propicios. Fueron aprobadas importantes reformas constitucionales, a las que siguieron los productos legales correspondientes, algunos de los cuales se encuentran aún en elaboración. En este proceso, el Congreso dio participación a instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil involucradas en los temas respectivos, lo cual dio lugar a que las reformas o nuevas leyes llevaran de inicio el mayor consenso y aceptación posibles para facilitar su procesamiento formal en el Congreso.

Pudiendo ser calificadas de insuficientes, las reformas constitucionales y legales, así como las leyes de nueva creación, son muestra de la productividad que es posible lograr cuando existe la voluntad política para construir canales efectivos de comunicación y de negociación, y gracias ello, el Congreso dio cuenta del uso de su facultad legislativa, la cual había cedido, en cierta forma, al Ejecutivo, durante los años en que éste concentró un gran poder<sup>373</sup>.

Finalmente, es claro que en esta etapa de ajustes en la relación del Legislativo y Ejecutivo, aunque hubo realizaciones, debe admitirse que se mantuvo cierto déficit político y legislativo. No obstante, es evidente que ninguno de los dos presidentes del siglo XX fue capaz de conseguir las transformaciones profundas a la arquitectura constitucional que permitiera acometer con éxito los retos contemporáneos, pues como señalé líneas arriba, en un primer momento y ante una realidad inédita, habían optado por meter ‘vino nuevo en odres viejos’ en esta nueva época de ejercicio del poder.

Los primeros años del siglo XXI constituyeron un lapso relevante en el proceso de transición de un modelo en el que aún subsistían desequilibrios entre

---

<sup>373</sup> Véase: Tabla III “Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos”.

los dos poderes, a otro en el que el ejercicio pleno de las facultades de cada uno de ellos, se volvió condición de supervivencia. Tiempo necesario para replantear y redefinir a la institución presidencial y al Congreso, sus funciones y facultades, y dar paso a un régimen de equilibrios entre ambos.

### **3.6.2. El Legislativo ante el reto de definirse a sí mismo**

Durante los primeros años de la alternancia, el Legislativo se había debatido en una lucha interna por definir su papel y por determinar sus proyectos, en ese nuevo escenario político de reglas y papeles novedosos y aún no asimilados; de contrapesos hasta entonces inexplorados; de ausencia de controles conocidos para administrar conflictos desconocidos; de liderazgos emergentes que buscaban suplir al ausente y definir las nuevas reglas de convivencia y de un nuevo modelo de ejercicio del poder. También se vio obligado a entender el alcance de sus facultades y la necesidad de ejercerlas en el momento y la circunstancia oportunos, y de evitar movimientos pendulares que pudieran poner en riesgo la gobernabilidad, al tiempo que le era exigido aprender la forma de gobernarse a sí mismo y de relacionarse con los otros poderes del Estado, sin dejar de lado esa intensa lucha que tenía lugar entre los grupos políticos por cada palmo de terreno para impulsar sus propias agendas legislativas y políticas.

Durante el primer sexenio de la alternancia, el Legislativo se enfrentó al dilema de ser proactivo y conducirse como órgano rector del quehacer público, por un lado, o permanecer en la inercia que implicaba la lógica de lo reactivo, por el otro, pero ahora frente a un Ejecutivo un tanto difuso y con mediana influencia para articular a las distintas fuerzas que actúan en la sociedad, lo que derivó en una fragilidad casi crónica del Presidente de la República para impulsar acuerdos con el Congreso, misma que se vio agravada por sus permanentes e innecesarios ataques a sus opositores, llegando al extremo de vetar leyes, promover controversias constitucionales en contra de este último —que fueron respondidas en la misma medida—, ‘sobregirarse’ en el ejercicio de su facultad reglamentaria, utilizar los medios de comunicación para acusar al Congreso y a los legisladores

de ‘frenar el cambio por el que habían votado los mexicanos’, o inclusive a la abstención legislativa casi al concluir la LIX Legislatura:

“En la década pasada, la contribución del ejecutivo al volumen de la legislación era superior al 95%. En la actualidad estos números han caído dramáticamente. En el segundo año de ejercicio de la LIX Legislatura, el Presidente tiene una tasa de contribución menor al 9% en el Senado, mientras que en la Cámara de Diputados es tan sólo del 3%”<sup>374</sup>.

La nueva composición del Congreso había cancelado cualquier atisbo de subordinación al Ejecutivo y de promoción de una agenda definida desde espacios ajenos a su propio entorno. Frente a un nuevo escenario político, el primero tuvo que entender el papel que le correspondía desempeñar, y hacerse de una ‘personalidad propia’. Un tiempo de ajustes, en el que las propias fracciones parlamentarias requerían comprender, en primer término, su propio papel, para estar en posibilidad de entender el del Legislativo. Fue tal el ejercicio de introspección que los legisladores, los grupos parlamentarios y los partidos políticos tuvieron que emprender en este lapso, que en no pocas ocasiones aquél tuvo un comportamiento inercial que, por momentos, dio lugar a una baja productividad legislativa y a un ejercicio de su función deliberativa a veces excesivo.

En este contexto, el inicio de un nuevo periodo sexenal y el arribo de un Presidente de la República formado en el ejercicio del poder público, tanto en el ámbito administrativo como en el legislativo –aunque un tanto disminuido, a diferencia de su antecesor, por los cuestionamientos a su legitimidad electiva—, dio pauta a la construcción paulatina de acuerdos con un Congreso para entonces más habituado a ese nuevo escenario político nacional, y señalado por las variaciones constantes en su composición partidista. Asumido el papel que le correspondía cumplir y la relevancia de los temas abordados en tribuna, condujeron en poco tiempo al Congreso a dejar de ser un ‘actor de reparto’, para

---

<sup>374</sup> Nacif Hernández, Benito, *et.al.*, “Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura”, *Monitor Legislativo*, CIDE, p. 7, [http://www.cide.edu/programas/informe\\_IDL.pdf](http://www.cide.edu/programas/informe_IDL.pdf), [consultado: 28/05/2012].

convertirse en un 'primer actor', y ser, las cámaras, uno de los espacios obligados del debate nacional.

Entrado ya el nuevo siglo, la pluralidad del Congreso no constituye más un obstáculo para la toma de acuerdos con los que todos los sectores de la sociedad puedan sentirse atendidos. La partidización de temas, que había estado presente años atrás y ocupado, con frecuencia, espacios de negociación importantes, empezó a ceder frente a la urgencia de sacar adelante las convenciones que exige la sociedad mexicana, una sociedad políticamente más madura que aguardó, a veces no tan pacientemente, a que sus representantes comprendieran lo que se esperaba de ellos y de la institución de la cual formaban parte.

Desde este sitio, el Congreso está en la ruta de discutir e impulsar la serie de transformaciones que son requeridas, tanto en sus relaciones con los otros poderes –especialmente con el Ejecutivo—, con otros órganos y organismos parlamentarios internacionales, y con la sociedad, así como llevar a cabo un profundo ejercicio de reingeniería institucional hacia su interior, que mejore y haga más eficaz su desempeño en todos los ámbitos del quehacer público donde interviene, y cumpla con ese papel fundamental que le viene de ser un destacado depositario de la representación nacional.

En este proceso, la imagen institucional del Congreso es también tarea a la que debe ponerse especial atención. Efectivamente, la falta de conocimiento del trabajo que realizan los legisladores, hace que la opinión que se tiene de ellos no corresponda cabalmente a la realidad, por lo que la mejor manera de lograr que el trabajo del Congreso sea percibido en su justa dimensión, es que sus decisiones cumplan con las expectativas y mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. En el fortalecimiento de las instituciones no sólo se requieren las reformas legales adecuadas, sino, y de manera fundamental, la percepción que los ciudadanos tengan de ellas, pues si la comunidad no se siente bien representada y atendidas sus aspiraciones y demandas, la debilidad de aquéllas se volverá crónica.

Debe ser tarea de los actores políticos, desde cualquier ámbito en el que se desempeñen, contribuir a que los ciudadanos valoren y respeten sus instituciones, y asuman como propias las decisiones que en ellas se toman. Por ello, la labor que las mismas realizan debe comunicarse adecuadamente, partiendo de la premisa de que fueron tomadas en nombre de los ciudadanos y con una visión común, y no como una fuerza política determinada; y cuando hablo de una visión común, no me refiero a la toma de acuerdos políticos sin discusión y sólo con el voto de la mayoría. Me parece de la mayor relevancia fortalecer los mecanismos que permitan la deliberación, para que en cada pieza legislativa y en cada decisión política que se tome, se vea reflejada tanto la voluntad de la mayoría como la visión de las minorías, expresión de la diversidad y la pluralidad de la sociedad.

En este esquema de fortalecimiento mutuo de los poderes, donde el diálogo republicano es posible, resulta fundamental la consolidación de los canales de colaboración y deliberación, así como la coparticipación, corresponsabilidad y correspondencia de los poderes con la sociedad, donde ésta sea el punto de partida y el objetivo último de toda decisión que se tome. Sólo así será posible consolidar la transición democrática.



## CAPÍTULO 4

### EL CONGRESO MEXICANO: SUS FUNCIONES, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

4.1. Introducción. 4.2. Funciones del Congreso. 4.2.1. La función representativa. 4.2.2. La función legislativa. 4.2.3. La función financiera. 4.2.3.1. El paquete económico. 4.2.3.2. Otras funciones de carácter financiero. 4.2.4. La función de control. 4.2.4.1. Control político. 4.2.4.1.1. Juicio político. 4.2.4.1.2. Informe del Ejecutivo y comparecencias. 4.2.4.1.3. Comisiones de investigación. 4.2.4.1.4. Nombramientos y ratificaciones. 4.2.4.1.5. Cuestión política. 4.2.4.1.6. Desaparición de poderes en los estados. 4.2.4.1.7. Tratados internacionales. 4.2.4.1.8. Otros mecanismos de control político. 4.2.4.2. Control económico. 4.2.4.2.1. Evaluación de la gestión financiera. 4.2.5. Funciones de carácter instrumental. 4.2.5.1. La función deliberativa. 4.2.5.2. La función jurisdiccional. 4.2.5.3. La función parlamentaria administrativa. 4.3. El Derecho Parlamentario mexicano y sus fuentes. 4.3.1. Marco Jurídico del Poder Legislativo. 4.3.1.1. Fundamento jurídico. 4.3.1.2. Integración de las cámaras del Congreso. 4.3.1.3. Facultades del Congreso y de las cámaras. 4.4. Organización y funcionamiento del Congreso. 4.4.1. Instalación de las cámaras. 4.4.2. Periodos de sesiones. 4.4.3. Tipos de sesiones. 4.4.4. Votaciones. 4.4.5. *Quorum*. 4.5. Órganos camarales. 4.5.1. El Pleno. 4.5.2. La Mesa Directiva. 4.5.3. Los grupos parlamentarios. 4.5.3.1. Naturaleza jurídica y Derecho aplicable: una tarea pendiente. 4.5.4. La Junta de Coordinación Política. 4.5.5. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. 4.5.6. Comisiones y comités. 4.5.6.1. Comisiones ordinarias. 4.5.6.2. Comisiones especiales. 4.5.6.3. Comisiones de investigación. 4.5.6.4. Comisiones conjuntas. 4.5.6.5. Comisiones de cortesía. 4.5.6.6. Comités. 4.6. El proceso legislativo. 4.6.1. Resoluciones del Congreso y de las cámaras. 4.6.2. Trabajo en las comisiones. 4.6.3. Veto del Ejecutivo, sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia. 4.7. Organización técnica y administrativa. 4.7.1. Organización de la Cámara de Diputados. 4.7.2. Organización de la Cámara de Senadores.

#### 4.1. Introducción

La división de poderes, la elección popular de los gobernantes, la temporalidad de este mandato, la publicidad de los actos de los gobernantes y su responsabilidad por los mismos, así como la igualdad de los gobernados ante la ley<sup>375</sup>, son característicos de la república como forma de gobierno. El republicanismo, entonces, se fundamenta en la libertad e igualdad políticas y se

---

<sup>375</sup> Bidart Campos, Germán J., *Compendio de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004, p. 42, paráfrasis.

erige sobre una base social homogénea, que sirve de apoyo para mantener el andamiaje institucional que da forma a la comunidad política, lo cual tiene lugar en el marco de un respeto generalizado a la ley, concretándose en ‘el gobierno de las leyes’ o el ideal moderno del Estado de Derecho, nutrido con el pensamiento liberal.

Como se advierte, todos los elementos citados, son también inherentes de la democracia, y ésta puede definirse como un conjunto de reglas que establece quien está autorizado a adoptar las decisiones colectivas y a establecer los procedimientos<sup>376</sup>. La representación, entendida a la luz de la frase de Rousseau, como “forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos”<sup>377</sup>, hace posible el ejercicio democrático del poder mediante la elección de quienes toman las decisiones políticas, y es en aquélla donde encontramos el origen, desarrollo y finalidad que debe cumplir un parlamento en un sistema democrático, por ser el “único órgano capaz de integrar a todas las fuerzas que aceptan las reglas del juego de la libertad y de las mayorías”<sup>378</sup>. Así, con la elección directa de los mandatarios, se conforma la representación, es decir, lo que da lugar a la democracia representativa que, aunque no es perfecta, ha resultado ser la mejor manera para hacerla efectiva en las complejas sociedades modernas.

Representación y democracia están, entonces, íntimamente relacionadas, y el ejercicio mismo de la representación democrática tiene su expresión más acabada en las asambleas parlamentarias, en las que es posible la toma de decisiones por el voto de las mayorías, pero salvaguardando los derechos y opiniones de las minorías. Esto hace del Congreso, en el caso mexicano, “una institución necesaria para la construcción, consolidación y continuidad de nuestro

---

<sup>376</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, cit. pos. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, en *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006, p. 87.

<sup>377</sup> Cit. pos. Mora-Donatto, Cecilia, *Temas selectos de derecho parlamentario*, México, Universidad Anáhuac el sur, Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 34.

<sup>378</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 22.

incipiente sistema democrático<sup>379</sup>, cuyas funciones satisfacen diversas necesidades de la sociedad.

Para comprender la trascendencia de la funciones del Poder Legislativo, es necesario el estudio de su organización y la dinámica de su funcionamiento, tema que abordaré partiendo de su marco jurídico —el interno de cada una de las cámaras, y de ambas funcionando como Congreso—, es decir, de lo que se denomina Derecho Parlamentario.

## 4.2. Funciones del Congreso

‘Función’, según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, es la:

“[...] acción propia de una persona, órgano o mecanismo; [...] en el campo de las ciencias sociales, [...] es la puesta en práctica continuada de unas actividades que se consideran valiosas y pueden, y aun deben, ser proseguidas de modo sucesivo por tiempo indefinido. La función es la realización sucesiva de una serie de fines análogos<sup>380</sup>”.

Desde el punto de vista sociológico, entonces, el funcionalismo —de acuerdo con Bronislaw Malinowski<sup>381</sup>— se sustenta, básicamente, en la teoría evolucionista del hombre y la adaptación progresiva de las instituciones a las funciones que les han sido encomendadas, donde el concepto ‘función’ se basa en una analogía entre la vida social y la orgánica. Además de una teoría, el funcionalismo es también un método que provee bases científicas para el estudio de las prácticas de una cultura determinada y la forma en que dichas prácticas se realizan. ‘Por sus frutos los conoceréis’, es el lema del funcionalismo, para el cual, la función deriva de la necesidad que se pretende satisfacer, misma que da lugar a otras necesidades derivadas y, obviamente, a otras funciones. Las ideas de Malinowsky acerca de las necesidades, es esencial en el esquema funcionalista, pues ambas —necesidad y función—, están íntimamente relacionadas, en tanto que una función

---

<sup>379</sup> Mora-Donatto, *op. cit.*, nota 377, p. 9.

<sup>380</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, nota 89, voces: división de funciones, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 373, e indagación, función de, Namorado Urrutia, Pericles, p. 482.

<sup>381</sup> Páez Díaz de León Laura, *Pensamiento social británico ensayos y textos*, México, UNAM, 2003, p. 279.

sólo tiene razón de ser si satisface necesidades, de las que este autor distingue tres principales: a) las primarias o biológicas; b) las secundarias, o sociales e instrumentales, que constituyen las técnicas y procedimientos para satisfacer las primarias; y c) las terciarias o integradoras, que son los mecanismos institucionales diseñados para la toma de decisiones tendentes a cubrir las necesidades instrumentales, y que es donde se sustentan las estructuras gubernamentales, jurídicas y religiosas. En términos sociológicos, entonces, una función es la contribución de una institución para mantener la estructura social, y para el caso de la presente obra, la teoría del funcionalismo aplicada al análisis sobre el Poder Legislativo, resulta útil para comprender las necesidades que las funciones satisfacen, así como su organización y funcionamiento para tal fin.

En un principio, las asambleas parlamentarias –literalmente, reuniones para hablar— se establecieron para discutir y posteriormente para emitir normas, con las cuales se establecía el andamiaje jurídico para dar orientación y fundamento de gobierno a los asuntos públicos o de interés general. El parlamento moderno, como órgano colegiado que refleja la complejidad de las sociedades contemporáneas y la heterogeneidad de sus miembros, ha venido incrementando, paulatinamente, el número de sus funciones.

Las originales asambleas deliberativas devinieron, por necesidad, en representativas; al desarrollarse, fueron sumando tareas como la presupuestaria, la de carácter legislativo, y más tarde, la fiscalizadora del gasto público, hasta llegar a convertirse en indiscutibles y eficaces depositarias de la diversa y compleja voluntad general. Dichas asambleas son actualmente crisol de intereses, ideologías, necesidades y recursos para dar viabilidad a una nación, entendida como origen y destino común, y no sólo como sinónimo de Estado o país, cuyas funciones y atribuciones –múltiples y variadas— encuentran, todas, sustento en un principio fundamental: el de la representación, y para comprender sus alcances y objetivos, me parece fundamental identificarlas y clasificarlas, en el entendido de que se trata de:

“[...] una tarea compleja [ya que] los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere invariablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en el que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo”<sup>382</sup>.

Para ello, debe considerarse que una tipología estrictamente formal desbordaría –como señalé antes, al referirme a las funciones del Estado— la normatividad a la que está sujeto el Congreso, puesto que las funciones que éste realiza podrían caber, al mismo tiempo, en clasificaciones distintas –e inclusive en subclasificaciones—, dependiendo de las necesidades que se pretendan cubrir.

En este sentido, me parece que puede proponerse una clasificación que consiga precisar tanto su naturaleza material, es decir, la referida al objetivo perseguido o necesidad que satisfacen, y la formal o instrumental, que atendería a los procedimientos o mecanismos utilizados para llevarla a cabo, atento al hecho de que todas las funciones podrían caber en más de un tipo de la clasificación. Partiendo de lo expuesto, las funciones parlamentarias podrían clasificarse en: a) representativa; b) legislativa; c) financiera; d) de control; y e) de carácter instrumental.

#### **4.2.1. La función representativa**

Ésta es la piedra angular del quehacer de las asambleas parlamentarias, en tanto parte del reconocimiento de que el pueblo es el titular del poder público; pero, dada la complejidad de las sociedades modernas, no puede participar en la tarea de gobernar ni tomar las decisiones públicas de manera directa.

La representación política ha sido el resultado de un largo proceso histórico; anulada en sus inicios por el pretendido origen divino de los monarcas, dejaba fuera el derecho del pueblo a participar en la toma de las decisiones fundamentales del reino. Todos eran súbditos de la corona y no ciudadanos libres, aunque el sistema privilegiaba a ciertos grupos. Esta situación comenzó a

---

<sup>382</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: funciones parlamentarias, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 442.

modificarse de forma irreversible, cuando el reclamó para sí una intervención sustantiva en la toma de decisiones, hasta que el principio de igualdad de los ciudadanos y su derecho a organizar libremente su gobierno, quedó formulado formalmente, por primera vez, en la Declaración de Independencia norteamericana y pocos años después, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, principio que sirvió de base para la organización política de las naciones que asumieron como forma de gobierno la de república democrática representativa, cuyo sistema de gobierno habría de particularizarse a partir de las condiciones propias de cada país: su extensión territorial, su pasado, su tradición política, su realidad económica y social. Cuatro principios fundamentales han acompañado a esas naciones desde entonces: a) la supremacía constitucional; b) la separación de poderes; c) la representación política; y d) la participación política.

El principio de supremacía constitucional fue esbozado en ‘El Federalista’, al referirse al papel de intérprete de la ley que correspondía a los tribunales, que lo diferenciaba del que correspondía al cuerpo legislativo:

“[...] si se dijere que el cuerpo legislativo por sí solo es constitucionalmente el juez de sus propios derechos y que la interpretación que de ellos se haga es decisiva para los otros departamentos, es lícito responder que no puede ser ésta la presunción natural en los casos en que no se colija de disposiciones especiales de la Constitución”<sup>383</sup>.

Como señalé antes, al consagrarse la supremacía constitucional, la jurisdicción constitucional se expandió, al haberse encomendado al Poder Judicial la tutela de los derechos fundamentales consagrados en la ley fundamental. La separación de poderes, a la que también me he referido en un capítulo previo, ha mostrado ser el tipo de arreglo institucional más eficiente para proteger la libertad, para que el poder controle al poder y se evite su ejercicio abusivo. Los principios de representación y de participación política, son instrumentos de los que se ha valido la democracia para garantizar su aplicación práctica.

---

<sup>383</sup> *El federalista*, op. cit., nota 73, LXXVIII.

La fórmula de la representación política fue concebida como la respuesta más racional para ejercer las funciones derivadas de la implementación del poder soberano, donde los poderes del Estado son los órganos instrumentales, cuyos integrantes asumen obligaciones y responsabilidades frente al pueblo. Esto es así, en tanto que las ideas sobre la dignidad del hombre no podían desembocar en un desentendimiento de la sociedad, una vez que ésta hubiese ejercido su derecho al voto, de suerte que la representación y la participación políticas, siendo dos caras de una misma moneda, son complementarias y no mutuamente excluyentes. En los estados modernos, el mandato de los ciudadanos no es ya para proteger los intereses de una clase o de un estamento, sino para representar al pueblo en su conjunto, que es lo que da legitimidad –nota fundamental de la democracia— al Legislativo para realizar su función de crear normas, puesto que aquél “no puede ser obligado a obedecer otras leyes que no sean las dictadas por aquéllos que él ha escogido y autorizado para legislar”<sup>384</sup>. Me parece fundamental acotar que la legitimidad está íntimamente relacionada con la eficacia, pues “por un lado, el abanico de intereses representados condiciona los contenidos de las políticas; por otro, cuanto más amplio ese abanico, mayores garantías existen sobre la calidad técnica de las decisiones, las normas y leyes”<sup>385</sup>. Siendo la función representativa, entonces, la base de todas las demás:

“[...] el Parlamento, que representa una sociedad que es plural en su estructura social, cultura, creencias, valores y opiniones políticas, tiene que cumplir una función de caja de resonancia y, si cabe, de receptor y canalizador de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas”<sup>386</sup>.

Como afirmara John Adams, segundo Presidente de los Estados Unidos, un Legislativo representativo debería ser un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este

---

<sup>384</sup> Locke, John, Ensayo sobre el gobierno civil, *cit. pos.* Caminal Badia, Miquel, *Manual de Ciencia Política*, España, Ed. Tecnos, 1999, p. 409.

<sup>385</sup> *Ibidem*, p. 428.

<sup>386</sup> *Ibidem*, p. 421.

último<sup>387</sup>. El Congreso, entonces, debe configurar una síntesis de la nación, su problemática y sus retos, y para hacerles frente, requiere de ciertos instrumentos, los cuales, en este caso, son la suma de las facultades que cada uno de nosotros desearía tener para la toma de las decisiones más adecuadas. En otras palabras:

“[...] el parlamento no es un congreso de embajadores que representan intereses distintos y hostiles [...] es una asamblea deliberante de una sola nación, con un solo interés, que es el de la totalidad; en donde no deben servir de guía los fines ni las preocupaciones locales sino el bien general, que resulta del discernimiento general del cuerpo deliberante en su conjunto”<sup>388</sup>.

Efectivamente, ‘representar’ significa ‘sustituir a uno o hacer sus veces’, de suerte que un representante debe hacer las veces de sus representados al atender adecuadamente sus intereses y aspiraciones.

El principio de representación en México está consagrado en los artículos 39 y 41 de la Constitución; el primero establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, y de acuerdo con el segundo de ellos, éste la ejerce por medio de los poderes de la Unión. A fin de darle consistencia y eficacia a la función representativa, se han creado los partidos políticos como vehículo para acceder a las instancias del poder público; éstos actúan como agentes aglutinadores de ideologías e intereses de diversos sectores de la comunidad, e instrumentos para impulsar propuestas de solución a los problemas y acometer los desafíos de la comunidad en general. Según la Constitución, su objetivo es promover una mayor y mejor participación de la población en la vida política.

Los legisladores, en tanto representantes de la sociedad, son los responsables de diseñar y establecer el entramado jurídico e institucional que el pueblo requiere para lograr sus objetivos, desarrollarse, tener paz y, en general, una calidad de vida en la que estén cubiertas, al menos, sus necesidades básicas. De esta forma, la función representativa se traduce, muy importantemente, en

---

<sup>387</sup> Bailleres Helguera, José Enrique, “El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano”, *Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México*, Estado de México, FES Acatlán-Ediciones Gernika, S.A., 2006, p. 109, paráfrasis.

<sup>388</sup> Burke, Edmund, *cit. pos.* Bailleres Helguera, José Enrique, *op. cit.*, nota 387, p. 90.



leyes, decretos, tratados o principios jurídico-políticos, que expresan el querer ser de los representados.

#### 4.2.2. La función legislativa

La necesidad de seguridad y certeza jurídicas, es decir, que los ciudadanos conozcan las reglas que los rigen como sociedad, vino a ser satisfecha mediante la función legislativa que realizan los parlamentos. La creación de leyes es una facultad congénita del Legislativo, que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el propósito de ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas, en relaciones individuales o colectivas. El alcance y objetivo de la ley se expresa nítidamente en esta frase de Rousseau: “hubiera querido vivir y morir libre, es decir, de tal manera sometido a las leyes, que ni yo ni nadie hubiese podido sacudir el honroso yugo, ese yugo suave y benéfico que las más altivas cabezas llevan tanto más dócilmente cuanto que están hechas para no soportar otro alguno”<sup>389</sup>.

La ley es una de las expresiones más acabadas de la voluntad popular; es una manifestación soberana del Estado, y es también expresión del principio de separación de poderes puesto en acto, con base en el cual se determinó que todo lo relacionado con la emisión de normas de carácter general, abstracto y obligatorio correspondiera al Legislativo. Según el artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre, “la Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente, o a través de sus representantes, a su formación. Debe ser igual para todos, tanto si los protege como si los castiga”<sup>390</sup>, y una forma de respetar al ciudadano es que las leyes sean el resultado de un proceso legislativo, consideradas como el invento humano

---

<sup>389</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Calpe, 1923, p. 2.

<sup>390</sup> Artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, [consultado: 17/06/2012].

que mayor trascendencia ha tenido, porque sus consecuencias son superiores a las del descubrimiento del fuego y la pólvora<sup>391</sup>.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define a la ley, “desde el punto de vista puramente formal, [como] lo acordado por los órganos legislativos competentes, dentro del procedimiento legislativo prescrito”, poniendo el acento en el carácter político del que está imbuida –que se extiende necesariamente a su aspecto material—, al afirmar que “ley es una norma jurídica [...] en que el Estado se dirige a sus súbditos para fijar entre ellos y el mismo, los límites de lo permitido y lo que puede hacerse. Pues es una cualidad de toda ley en sentido material, el poner límites a la libertad personal en general y a la propiedad en especial”<sup>392</sup>.

Con base en esta función, el Congreso elabora las leyes que permiten instrumentar los mandatos constitucionales, al interpretarlos en medio de un todo organizado y sistemático para dar respuesta a las distintas realidades sociales, buscando no solamente resolver los problemas existentes, sino también, normar la conducta futura de los ciudadanos para evitar, bien que tales problemas vuelvan a presentarse, o bien para tener a la mano una solución a un problema conocido. Cuando las leyes son creadas a partir de las aspiraciones y necesidades de los ciudadanos, su impacto es benéfico en todos los sentidos, pues da lugar a que éstos las cumplan voluntariamente y que los tribunales, frente a controversias entre particulares, las resuelvan con justicia y equidad. Además de los beneficios económicos, sociales y políticos, y de la certeza jurídica que generan, en su conjunto, dan seguridad y legitimidad a la actuación de los órganos del Estado y de las autoridades encargadas de aplicarlas, así como velar por su respeto y cumplimiento; se previene al autoritarismo y se promueve la democracia. Los atributos que el parlamento posee como componedor de intereses, quedarían en la simple formulación teórica si no se proyectan como efecto irradiador en el

---

<sup>391</sup> Paráfrasis de Friedrich A. Hayek, citando a Rechfeldt en la página 2 del Capítulo XI “La evolución del estado de derecho” del libro *Los fundamentos de la libertad*. <http://tertuliachurchill.com/libros/Los%20fundamentos%20de%20la%20libertad/>, [consultado: 01/06/2012].

<sup>392</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: ley, Namorado Urrutia, Pericles, p. 578.

procedimiento legislativo<sup>393</sup>, que es la concreción por excelencia del principio democrático, de forma tal que la ley no es una imposición, sino, por el contrario, es creada por quienes serán destinatarios de ella, con lo que además cobra vigencia el gobierno de la ley y no de los hombres, de ahí la importancia de contar con un Congreso representativo y profesional en el ejercicio de la función legislativa

Cabe mencionar que la ley, como expresión democrática, debe ser clara, a fin de que todos puedan entenderla fácilmente, además de ser general y cierta, lo que abona al principio de seguridad jurídica, que es uno de los pilares de los gobiernos democráticos. La ley posee los mismos rasgos distintivos que se atribuyen al órgano que la produce, pues en su elaboración participan todos los grupos parlamentarios, y si bien la decisión final, es claro, queda en manos de la mayoría, las minorías tienen derecho al debate, a votos particulares y a dejar constancia de su posición al respecto<sup>394</sup>. La actividad legislativa, entonces, se concreta en la elaboración de normas jurídicas y es la conclusión de un proceso político donde participan diversos grupos de presión, sindicatos, partidos, por el bien de sus propios intereses<sup>395</sup>, además de los poderes Legislativo y Ejecutivo. José Ortega y Gasset<sup>396</sup> ha dicho que la ley tiene que suscitar nuevas realidades, que tiene que ser cada vez más creadora, que todo derecho es un proyecto de futuro y que la función legislativa es una de las fuentes que generan el Derecho.

Finalmente, como expresión práctica de la teoría de los temperamentos, en el Estado democrático de Derecho se han traspasado algunas funciones normativas al Ejecutivo, las cuales ejerce por medio de su facultad reglamentaria, por lo que la creación de la norma, función del Poder Legislativo por excelencia, “ha ido cediendo su posición central en la cúspide del ordenamiento jurídico, frente a la norma administrativa mucho más expedita y fácil de emanar”<sup>397</sup>, sin que esto quiera decir que la función legislativa pierde su relevancia, puesto que los

---

<sup>393</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 378, p. 80, paráfrasis.

<sup>394</sup> *Ídem*, paráfrasis.

<sup>395</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2002, p. 37, paráfrasis.

<sup>396</sup> Ortega y Gasset, José, *Discursos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, p. 155, paráfrasis.

<sup>397</sup> Mora-Donatto Cecilia, *op. cit.*, nota 378, p. 7.

reglamentos siempre tendrán un carácter instrumental para la cabal aplicación de la ley.

#### 4.2.3. La función financiera

Se trata de “una importante actividad del parlamento, relacionada a los aspectos generales y concretos de la Hacienda Pública y de la economía de un país”<sup>398</sup>. Vista en sentido amplio, la función financiera tiene que ver no únicamente con la aprobación de los ingresos y los egresos públicos, sino también con la vigilancia sobre el ejercicio de estos últimos: la manera en que el gasto público se realiza y si se ajusta o no a los parámetros autorizados por el primero. Efectivamente, según Cecilia Mora-Donatto, esta función puede considerarse también como de control, en tanto que los instrumentos de que dispone el Legislativo para ejercerla “inciden en lo que comúnmente conocemos como el “poder de la bolsa”, es decir, qué se gasta y cómo se gasta”<sup>399</sup>.

Es verdad que la facultad de evaluación de la gestión financiera está íntimamente ligada a la función financiera; sin embargo, ésta última surgió antes que las demás, ya que:

“[...] las funciones parlamentarias que en su origen se limitaban a la aprobación por la representación social de las contribuciones del pueblo al gobierno en sangre y en dinero —ejército y finanzas públicas— fueron ampliándose después para abordar la función legislativa, la financiera, la de control de la administración, para evolucionar después hacia funciones deliberativas más amplias, de orientación política, jurisdiccionales, electorales, administrativas”<sup>400</sup>.

Efectivamente, la de fiscalización del gasto es, en sentido estricto, una función de control, complementaria de la financiera, y separada solamente por esa

---

<sup>398</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: financiera, función, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 429.

<sup>399</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, Enero-Junio de 2001, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 85-113, p. 101, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm>, [consultado: 29/06/2012].

<sup>400</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel, presentación del libro de Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho, México, 1993.

tenue línea que no constituye una delimitación tajante, sino una frontera dúctil que permite una clasificación elástica de las funciones del Legislativo, donde unas y otras comparten determinadas notas.

En este apartado me referiré a la función financiera, únicamente desde el punto de vista activo y no del reactivo, que es el que involucra la función de evaluación de la gestión financiera, es decir, la de fiscalización del gasto que desarrollaré más adelante.

#### **4.2.3.1. El paquete económico**

Las facultades para imponer contribuciones, fijar los gastos públicos y legislar en todo lo relacionado con la materia económica, son de las más importantes que tienen los parlamentos, “como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos, [pues, valga] recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias”<sup>401</sup>.

La potestad tributaria, es decir, la suma de facultades del Estado para imponer contribuciones, encuentra su fundamento en el poder político que el pueblo ejerce por conducto de los entes públicos que éste crea. En este caso, es el Poder Legislativo al que se ha otorgado la facultad de imponer contribuciones para cubrir el gasto público, de donde “*imponere*, significa tributo, carga, gravamen, contribución que un gobierno exige”<sup>402</sup>. Los impuestos son de carácter público, pecuniario —y por excepción, en especie—, obligatorios *ex-lege*, conllevan una relación de derecho y obligación, entre el Estado y el particular, su objetivo es que el Estado cuente con recursos para cumplir con sus funciones, y deben ser proporcionados, equitativos y destinados al pago del gasto público<sup>403</sup>.

La suma de las contribuciones que el Estado está autorizado a recaudar en el periodo de un año, es lo que se conoce como Ley de Ingresos, “sin que ello

---

<sup>401</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 399.

<sup>402</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, nota 89, voz: impuestos, Namorado Urrutia, Pericles, 476.

<sup>403</sup> *Ibidem*, pp. 477-478, paráfrasis.

implique que las contribuciones establecidas en las leyes fiscales relativas, tengan vigencia de sólo un año, pues [...] “...las leyes de ingresos no constituyen sino un catálogo tributario, que condicionan la aplicación de las referidas disposiciones impositivas de carácter oficial, pero que no renuevan la vigencia de estas últimas, que deben estimarse en vigor desde su promulgación, en forma ininterrumpida, hasta que son derogadas”<sup>404</sup>.

Por su parte, “gasto público es toda erogación que realiza el Estado para efectuar sus fines y sostener su estructura, los recursos que emplea provienen de las contribuciones que le dan los ciudadanos a través de los impuestos”<sup>405</sup>, el cual debe ser distribuido de manera adecuada, a efecto de cubrir “las necesidades propias del Estado y las sociales; por ello, la formulación del gasto público tiene que manifestar objetivos, metas, costos y órganos responsables”, lo cual servirá para efectos de su adecuada fiscalización y la evaluación de la gestión financiera. El gasto público también es determinado para ejercicios anuales y su monto total debe corresponder a los ingresos previamente autorizados.

En México, el denominado ‘paquete económico’ incluye tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, los cuales tienen el propósito de satisfacer las necesidades de la sociedad, mediante la funcionalidad del gobierno, entendido como la suma de todos los entes públicos que forman parte de los poderes del Estado, o bien cuya existencia se origina por mandato constitucional.

#### **4.2.3.2. Otras funciones de carácter financiero**

Mediante el cumplimiento de su función financiera, el Poder Legislativo interviene en el desempeño de todas las autoridades, no sólo con la aprobación de las contribuciones que éstas pueden cobrar, o del presupuesto para cada año de ejercicio, sino también mediante la emisión de leyes para regular las funciones económicas del Estado, como las que éste ejerce de manera exclusiva en áreas estratégicas, como previene, para el caso mexicano, el artículo 28 constitucional; la autorización al Ejecutivo para contraer deuda pública y mandar pagarla, y para

---

<sup>404</sup> *Ídem*, paráfrasis.

<sup>405</sup> *Ibidem*, voz: gasto público, Berlín Valenzuela, Francisco, p.446.

realizar cierto tipo de inversiones; la expedición de leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico; la intervención del Estado en materia de prácticas comerciales entre entidades de la república; o bien para legislar en materia de hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, sociedades cooperativas, energía eléctrica y nuclear, tabacos labrados, cerillos y fósforos, aguamiel, cerveza, o explotación forestal; o legislar en materia de servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; o para crear y suprimir empleos públicos de la federación.

#### **4.2.4. La función de control**

Partiendo de la premisa de que el control es un elemento inseparable del concepto Constitución, debe entenderse que existen diferentes conceptos de control, y que en todos ellos aparece dotado de un sentido único: el de asegurar el equilibrio entre los poderes. Es así que el sistema de frenos y contrapesos se apoya en una compleja red de limitaciones que se articulan en la multiplicidad de controles existentes, donde estos últimos garantizan la vigencia de dicha red<sup>406</sup>.

Para contener al poder político, afirma Karl Lowenstein<sup>407</sup>, es preciso restringirlo, limitarlo, lo que se ha logrado mediante la Constitución, de ahí que la función de control se considere una de las características más importantes del Estado democrático de Derecho. Efectivamente, como señala Manuel Aragón, “la ampliación y eficacia de los controles se manifiesta en la completa sumisión de la administración a la ley, con la desaparición de ámbitos exentos, en el establecimiento de nuevas instituciones de fiscalización [...], en la extensión del control parlamentario a actividades o entidades de carácter administrativo, en la multiplicación por vías formales, de otros medios de control del poder a cargo de

---

<sup>406</sup> Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 53, pp. 123 y ss., paráfrasis.

<sup>407</sup> Lowenstein, Karl, cit. pos. Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 184, p. 107.

asociaciones, sindicatos o grupos de interés e incluso en la creación [...] de instrumentos supranacionales, políticos y jurídicos de control”<sup>408</sup>.

Para efectos de este apartado, interesa el control que ejerce el Congreso y que tiene que ver con elementos como “inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley”<sup>409</sup>. Como afirma Cecilia Mora-Donatto, el control de “la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional [...] precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”<sup>410</sup>.

En el ejercicio de las funciones de control por parte del Legislativo, entonces:

“[...] no es el refrendo o el retiro de la confianza depositada por el Congreso lo que procede, puesto que se trata de órganos de gobierno electos separadamente [...] sino es el control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo por el Congreso, a través de instrumentos políticos, los que se desarrollan mediante las funciones de control. El objetivo de las funciones de control, en ambos sistemas, es el supervisar y revisar que los actos de la administración o de la judicatura se adecuen conforme a las políticas establecidas bien en la Constitución o en las leyes o bien en ambas”<sup>411</sup>.

La función de control a cargo del Legislativo tiene como finalidad, entonces, evitar que los poderes abusen de sus facultades, principalmente el Ejecutivo, y se extralimiten en perjuicio de sus pares y de los gobernados, pues “múltiples

---

<sup>408</sup> Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 53, p. 103.

<sup>409</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 400, p. 139.

<sup>410</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 399.

<sup>411</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, nota 89, voz: control, función de, González Oropeza, Manuel, p. 285.



atribuciones extraconstitucionales que [éste] llegó a adquirir a través del tiempo, escapan a las posibilidades de control del Legislativo”<sup>412</sup>.

Las características que identifican a las funciones de control que corresponde realizar al parlamento, se han transformado radicalmente y en la actualidad sirven a objetivos diversos, tanto de control, sanción o censura, como de información para el análisis de las políticas públicas, tanto en la autorización de recursos presupuestales para su implementación, como para la introducción de correctivos durante dicho proceso, en su caso. Tiene razón Diego Valadés al afirmar que “la aplicación más sencilla de las formas de control parlamentario [...] facilitaría la relación entre el Congreso y el gobierno porque, sin poner en riesgo su estabilidad, ofrecería a las fuerzas políticas opositoras la oportunidad de hacer valer sus razones acerca de la conducción del país”<sup>413</sup>.

El control parlamentario no es privativo de las formas parlamentarias de gobierno, sino de todas las formas democráticas de gobierno, donde la fuerza de dicho control descansa “más que en la sanción directa, en la indirecta; más que en la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras [ya que] esta labor de crítica, de fiscalización, constituye el significado propio del control parlamentario”<sup>414</sup>.

En todo caso, un adecuado desarrollo de la función de control permitirá el establecimiento de relaciones de corresponsabilidad entre los poderes, y de éstos con la sociedad. La función de control debe ser de tracto sucesivo y realizarse esencialmente en dos vertientes: a) control político, mediante mecanismos diversos, como las comparecencias de servidores públicos del Ejecutivo para informar; la constitución de comisiones de investigación; el juicio de responsabilidad política contra funcionarios de alta jerarquía; o la ratificación de nombramientos, actos y tratados internacionales; y b) control económico, mediante

---

<sup>412</sup> Huerta Ochoa, Carla, *op. cit.*, nota 184, p. 114.

<sup>413</sup> Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª ed., México, UNAM, El Colegio Nacional, 2008, pp. 222-223.

<sup>414</sup> Aragón, Manuel, *op. cit.*, nota 53, pp. 188-189.

la revisión de la cuenta pública, resultado de la aplicación de los ingresos y egresos que aprueba el Congreso en ejercicio de su función financiera.

#### **4.2.4.1. Control político**

Los controles políticos guardan una íntima relación con las diferencias que presentan cada una de las funciones de los órganos estatales, de forma tal que esta función no es exclusiva del Congreso; es decir, con base en la teoría de frenos y contrapesos, el control es una función que realizan todos los órganos del poder público, de donde resulta que todos ellos deben ser controlados por otro poder distinto. Un acto político goza de mayor legitimidad cuando en su creación o elaboración participan diversos tenedores de poder, ya que los intereses que cada uno representa son respetados y atendidos en función de un bien mayor o del bienestar general.

Los efectos del control político que ejerce el Congreso, se dan desde el momento mismo del despliegue de la actividad, pues ésta pone de relieve que el ejercicio del poder público está siendo fiscalizado y controlado, ya que las actividades que realizan las instancias gubernamentales no pueden sustraerse a la crítica institucional que aquél realiza. Uno de los efectos del control político, es que no siempre será necesaria una sanción jurídica, ya que lo que se persigue no es la destitución o remoción de los gobernantes, sino revisar y hasta intervenir en las áreas vigiladas, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión, y su eficacia radica en la sanción política. Como afirma Diego Valadés, “en buena parte de los sistemas presidenciales donde han sido incorporados instrumentos parlamentarios de control político, los resultados han sido menos inocuos de lo que parece, pues al menos han contribuido a conformar una cultura de mayor exigencia en cuanto a la responsabilidad de los gobernantes”<sup>415</sup>.

##### **4.2.4.1.1. Juicio político**

---

<sup>415</sup> Valadés, Diego, *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos, (Discurso de ingreso)*, México, El Colegio Nacional, p. 40, [http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/valades\\_discin g.pdf](http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/valades_discin g.pdf), [consultado: 01/07/2012].

La justicia política “es aquélla que se ejerce sobre hombres políticos o en materia política. Es el juicio ético-administrativo, al cual son sujetos ciertos funcionarios públicos, con independencia de cualquier juicio penal, por lo que las sanciones también son evidentemente políticas”<sup>416</sup>.

La calificación de la responsabilidad política tiene su origen en el *impeachment* inglés, institución surgida en el siglo XVII; habiendo sido obligada la monarquía inglesa a ceder ámbitos de poder a favor del parlamento, la serie de relaciones basadas en un régimen de competencias, de coordinación y sujeción a unos límites y controles mutuos que tuvo lugar, dieron origen al parlamentarismo. El rechazo a este nuevo sistema de gobierno por parte del rey Carlos I –cabeza de un gobierno absolutista y tiránico, señalado por su voraz apetito recaudador— le llevó no sólo a enfrentarse al parlamento, sino a prescindir de él durante periodos prolongados, lo que habría de concluir una literal sentencia de muerte dictada por el parlamento, en la que se le consideró “tirano, traidor, asesino y enemigo del país”<sup>417</sup>.

En la actualidad, se trata de un mecanismo mediante el cual el Legislativo realiza una función de control político sobre los servidores públicos de los tres poderes del Estado –de la federación y de las entidades federativas—, a que se refiere el artículo 110 constitucional. Cada una de las cámaras del Congreso tiene una participación específica en el procedimiento para juzgar políticamente a dichos servidores públicos, por los actos u omisiones que causen perjuicio a los intereses públicos fundamentales de la nación; mientras que la Cámara de Diputados conduce la instrucción para, eventualmente, presentar la acusación correspondiente, el Senado actúa como juzgador, es decir, es el que resuelve en definitiva, ya sea que determine la improcedencia de la acusación o bien la sanción correspondiente, que puede consistir en la separación del cargo o en la prohibición para ocupar otro, además de la fatídica reprobación política. En el caso de los servidores públicos de las entidades federativas, el juicio político sólo es

---

<sup>416</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: juicio político, Namorado Urrutia, Pericles, p. 456.

<sup>417</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., nota 400, p. 166.

procedente por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, y la resolución tiene efectos meramente declarativos, quedando a las legislaturas locales determinar el tratamiento que le darán. Debe decirse, sin embargo, que el juicio político conlleva implicaciones mucho más relevantes para el enjuiciado que la sanción misma, en tanto se trata de una grave responsabilidad que afrontan los altos funcionarios del Estado.

Los servidores públicos están sujetos a un régimen de responsabilidades públicas que varía según el nivel jerárquico que éstos tienen, las que pueden ser de tres tipos: administrativa, penal y política.

La responsabilidad administrativa no es materia del análisis de las facultades de control motivo del presente apartado, en tanto que es exigible solamente en el marco de las leyes que el Legislativo emita en la materia, a fin de “salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones de los servidores públicos, según dispone el artículo 113 constitucional, y su aplicación corresponde a órganos distintos al Legislativo. La responsabilidad penal, por su parte, es consecuencia de la comisión de un delito y puede ser atribuible a cualquier persona que, siendo imputable, realice conductas delictivas; sin embargo, existe para los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional, un estatuto especial que les provee de inmunidad procesal, la cual constituye un obstáculo que impide al Ministerio Público ejercitar la acción penal hasta en tanto la Cámara de Diputados desahogue el procedimiento respectivo para removerlo y haga la declaratoria correspondiente, tema que abordo más adelante.

La responsabilidad política puede definirse como “la capacidad existente en todo sujeto activo de derecho, que interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado, para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho o hechos realizados libremente”<sup>418</sup>, y el juicio político como un “procedimiento para fincar

---

<sup>418</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: responsabilidad política, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 879.

responsabilidad política u oficial a un servidor público, [que] implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional”<sup>419</sup>.

El juicio político puede iniciarse sólo durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después; la sanción tendría que imponerse, en su caso, en un periodo no mayor a un año a partir de iniciado el proceso. Un caso de excepción dentro del régimen de responsabilidades de los servidores públicos lo constituye el Presidente de la República en ejercicio, el cual, durante su mandato, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común.

#### **4.2.4.1.2. Informe del Ejecutivo y comparencias**

Como señalé antes, el objetivo de las funciones de control es el de constatar que los actos de la administración se apegan al marco jurídico vigente, en este caso, el informe que presenta el Ejecutivo al Legislativo sobre el estado que guarda la administración pública, mismo que versa sobre lo que el primero ha realizado en el lapso del año inmediato anterior. Se trata de un mecanismo de control político *a posteriori*, con base en el cual, el Legislativo puede conocer la manera en que el primero ejerció las funciones que derivan del mandato constitucional y legal, incluido el ejercicio de los recursos públicos, si bien la revisión formal de la cuenta pública y la evaluación de la gestión financiera, la realiza la Cámara de Diputados por conducto de la entidad superior de fiscalización, como se verá más adelante.

El control que ejerce la representación popular sobre el desempeño de la administración pública federal, es de carácter político, atendiendo a la naturaleza del órgano revisor y el tema revisado, además de que del evento pueden derivar otros actos de control, como el de la responsabilidad política, inclusive. Este acto tiene también un gran impacto político en la sociedad, en tanto sirve a los

---

<sup>419</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Editorial Porrúa, 1999, p. 240.

gobernados para poder expresar rechazo o aprobación a sus gobernantes mediante el ejercicio del sufragio.

La obligación del Ejecutivo de informar periódicamente a la representación nacional, surgió en los Estados con forma de gobierno presidencial, en tanto que fue el artículo 2º de la Constitución norteamericana de 1787, el que estableció, por primera vez, dicha obligación a cargo del Presidente, principio que adoptó la Constitución de Cádiz en su artículo 123, que impuso al rey la obligación de presentar un discurso a las cortes para proponer lo que considerara conveniente, mismo que sería respondido, en términos generales, por quien las presidiera<sup>420</sup>. En México, esta obligación ha estado presente desde 1824, misma que fue recogida en el artículo 69 de la Constitución de 1917 que estableció la obligación del Presidente de la República de asistir a la apertura del periodo de sesiones del Congreso y entregar un informe por escrito sobre el estado que guardare la administración pública del país. Este artículo ha sido reformado en tres ocasiones: la primera en 1923, que tuvo efectos meramente aclaratorios, ya que la obligación no cambió; la segunda en 1986, complementaria de la que amplió a dos los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, para señalar que el Presidente acudiría a la apertura del primero de ellos; la tercera en 2008 –que ya referí en un capítulo previo—, por la que se eliminó la obligación del titular del Ejecutivo de presentarse ante el Congreso a presentar su informe, debiendo enviarlo por escrito únicamente.

La ceremonia del informe –cuyo formato ha regulado la normatividad secundaria— transitó por escenarios extremos: de la apología del Presidente, hasta la del enfrentamiento directo, por la que un levantisco grupo de legisladores impidió su ingreso al salón de sesiones. También ha dado lugar a intensos debates entre fuerzas políticas antagónicas, que consideran, por un lado, que el formato debe incluir mecanismos para la deliberación entre uno y otro poder, en la misma fecha de presentación del informe, y las que consideran que la deliberación

---

<sup>420</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: informe presidencial, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 489, paráfrasis.

y la posibilidad de ampliar la información debe darse en otro momento, es decir, durante el periodo de su glosa.

De acuerdo con Eliseo Muro “lo que busca el sistema de rendición de cuentas del nuevo formato presidencial como un esquema de control parlamentario, es fiscalizar y controlar las áreas de la administración pública, con el fin de evidenciar sus errores por acción u omisión”<sup>421</sup>, postura que, me parece que no es del todo atinada, pues, en mi opinión, el informe presidencial es también un mecanismo para fortalecer el diálogo republicano entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, y la responsabilidad de ambos en la toma de decisiones trascendentes. Éste es un tema de la mayor relevancia, que también abordo en un capítulo posterior.

Por otra parte, en lo relativo al tema de las comparecencias de servidores públicos ante las cámaras, éstas pueden tener una doble visión u objetivo. En principio, sirve para el fortalecimiento de la relación democrática, por un lado, y para que los miembros de la administración pública federal informen sobre determinados asuntos al Congreso, es decir, a la representación popular. La información proporcionada puede ser previa, es decir, para la elaboración de una ley o para la calificación o evaluación de un programa; o bien, como control parlamentario, con base en el cual se accede a información y cuentas sobre algún asunto determinado de interés público.

Las comparecencias sirven también al propósito de aclarar dudas sobre el estado que guarda la administración pública en un ramo específico, para tener más información sobre alguna decisión trascendental tomada en el ámbito de la administración pública, o para determinar la procedencia o no de una comisión especial que investigue más a fondo. Se trata de un mecanismo que las cámaras del Congreso utilizan cada vez con mayor frecuencia, el cual, al permitir un diálogo más fluido con el Ejecutivo, ha dado lugar también a una mayor eficiencia en el desempeño de las funciones encomendadas a ambos poderes.

---

<sup>421</sup> Muro Ruiz, Eliseo, “El nuevo formato del informe presidencial, un instrumento de control parlamentario en México”, *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010, p. 351.

#### 4.2.4.1.3. Comisiones de investigación

Dentro de los mecanismos de control parlamentario sobre el ejercicio del poder público se encuentran las comisiones de investigación, cuyo objetivo fundamental es el de indagar en determinados aspectos de la actividad gubernamental, cuando se tienen indicios de un desempeño inadecuado de las tareas encomendadas a las entidades públicas sujetas a este tipo de control. Las comisiones de investigación están integradas por un:

“[...] grupo de legisladores que autorizados por su Cámara, en ejercicio de funciones constitucionales de control y vigilancia sobre actos del ejecutivo, realizan todas las diligencias necesarias para averiguar si los titulares de los órganos del ejecutivo han o no incurrido en cualquier tipo de responsabilidad ya sea, por incumplimiento en efecto o en exceso o por violación o infracción a las leyes que regulan su competencia y autoridad; o si cumplen o no sus programas y actividades dentro de la normatividad aprobada por el propio Poder Legislativo”<sup>422</sup>.

Para Cecilia Mora-Donatto, se trata de órganos con cierta autonomía, creados en y por el parlamento, que tienen una temporalidad específica, a diferencia de las ordinarias, pues su vigencia se agota con el cumplimiento de sus objetivos; cuentan con facultades excepcionales y puede alcanzar a terceros, pues lo que se busca es que el Congreso ejerza su función de control sobre asuntos de interés público. Su finalidad es doble, pues sirven tanto para fincar responsabilidad política, como para abonar al fortalecimiento de la democracia, ya que sus resultados brindan elementos a la población para calificar la acción del gobierno y poder tomar mejores decisiones, más informadas<sup>423</sup>.

Con la adición del párrafo tercero al artículo 93 constitucional, llevada a cabo a finales de 1977, se estableció como facultad del Legislativo la de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos federales descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Una de las principales motivaciones de dicha reforma fue la existencia, en ese entonces,

---

<sup>422</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: comisiones de investigación, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, p. 198.

<sup>423</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, 1998, p. 70, paráfrasis.



de casi 900 entidades de esta naturaleza. La cifra se ha reducido significativamente en la actualidad, producto de los procesos de desincorporación del sector público que de tales entidades se impulsó a lo largo de los últimos lustros; sin embargo, la importancia que reviste la existencia de límites y controles al ejercicio del poder público ha permitido, no sólo que dicha facultad se haya conservado en nuestro texto constitucional, sino que se haya generado en torno suyo un importante debate acerca de la necesidad de fortalecerla, mediante la ampliación del ámbito competencial de las comisiones investigadoras a todos los sujetos fiscalizables –de acuerdo con la clasificación constitucional—, y hacer que el resultado de sus investigaciones se convierta en un indicio suficiente para que el Ministerio Público inicie las averiguaciones que correspondan, asunto del que me ocupó en un capítulo venidero.

#### **4.2.4.1.4. Nombramientos y ratificaciones**

Tradicionalmente considerada por algunos como una función de carácter político-administrativo, en mi concepto se trata de una más de las de control que realiza el Congreso, y que ha abonado, inclusive, a ensanchar los cauces para la relación republicana entre los poderes. Se trata de un modelo de facultades compartidas entre éstos para arribar a una decisión, construida con base en la deliberación y el acuerdo.

La inicial facultad exclusiva del Senado para ratificar a ministros, cónsules y agentes diplomáticos, empleados superiores de Hacienda y algunos cargos militares –que tenía escasa relevancia en términos del ejercicio del poder público—, fue ampliando sus linderos, y con ellos la relación con otros órganos estatales, hasta convertirse en una facultad importantísima de las cámaras del Congreso que hoy exige, según el nombramiento de que se trate, de procedimientos *ad hoc* y el concurso de otras instancias de poder.

En el caso del Senado, además de la ratificación de los nombramientos señalados, se incluyó la del Procurador General de la República, y por reforma

constitucional reciente<sup>424</sup>, en adelante le corresponderá también la de los embajadores e integrantes de las comisiones federales de telecomunicaciones, de energía y de competencia económica. Es competencia también de esta cámara, la designación de los ministros de la Suprema Corte, de entre la terna que someta a su consideración el titular del Ejecutivo, y la de otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos. Las ratificaciones y designaciones están sujetas al procedimiento que determina la ley.

Derivado de un contexto distinto y del estatuto jurídico al que está sujeto el DF, asiento de los poderes federales, al Senado —o a la Comisión Permanente, en su caso— corresponde nombrar y remover al titular de la jefatura del mismo, por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en su territorio, según la Base Quinta, apartado F, del artículo 122 constitucional.

La Cámara de Diputados, por su parte, está facultada para elegir a los consejeros electorales del Consejo General del IFE, a propuesta de los grupos parlamentarios —previa realización de una amplia consulta a la sociedad—, y mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Si bien el órgano electoral federal no forma parte de ninguno de los poderes del Estado, las funciones que realiza son de tal calado para la democracia y para la conformación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que los integrantes de su órgano directivo deben acceder a éste mediante un procedimiento que comparte las notas de representatividad popular que les vienen a los diputados de su origen electivo.

#### **4.2.4.1.5. Cuestión política**

El término ‘cuestión política’ fue importado de la legislación norteamericana y adoptado en nuestro texto constitucional. Su alcance no se fijó en la resolución de una situación de carácter político cualquiera, sino en una facultad del Senado para atender y, eventualmente, dar solución a las cuestiones derivadas de

---

<sup>424</sup> La facultad del Senado para ratificar nombramientos se amplió a los integrantes de los órganos colegiados reguladores en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica, según reforma constitucional a diferentes artículos, publicada el 9 de agosto de 2012.

conflictos entre poderes de un estado, en tanto existían dudas sobre la competencia de la Suprema Corte en esa materia. En el siglo XVIII, en México se reconocía que los jueces –incluidos los del máximo tribunal— no tenían la capacidad para resolver un conflicto de esta naturaleza, sin la normatividad adecuada. En un capítulo anterior me he referido ya al origen de esta facultad y a la ley reglamentaria en la materia, la cual tardó más de 90 años en expedirse.

Este procedimiento tiene una naturaleza *sui generis*, ya que no es meramente jurisdiccional, por la calidad política del órgano que conoce, el Senado, el cual no busca coadyuvar al entendimiento de las partes, sino resolver la cuestión con la potestad de su autoridad. Tampoco se trata de un procedimiento meramente heterocompositivo, porque la sujeción de los poderes en conflicto a la decisión del Senado no es voluntaria, sino obligatoria. Rubén Sánchez Gil<sup>425</sup> considera que el procedimiento senatorial es auxiliar y subsidiario del jurisdiccional, ya que siempre estará expedita la vía para que la Corte pueda conocer la impugnación que de la resolución senatorial eventualmente se haga, supuesto en el cual, se estará en posibilidad de conocer de fondo el asunto. Por ello, de acuerdo con este autor, el procedimiento no es jurisdiccional ni heterocompositivo, es *sui generis*.

En mi opinión, el procedimiento no puede ser subsidiario porque el Senado puede intervenir, antes, durante o después de la Corte, e inclusive intervenir sin que ésta lo haga. Este mecanismo no ha sido utilizado a la fecha, y ello se debe, en gran parte, a la fortaleza del Ejecutivo que puede valerse de otros mecanismos de control para resolver las cuestiones políticas que surgen entre los estados.

En el lapso comprendido entre la promulgación de la Constitución de 1917 y 2007 –año de publicación de la Ley Reglamentaria de la fracción VI del Artículo 76 constitucional—, al interior de la propia Suprema Corte se han sustentado criterios diversos sobre el tema de la cuestión política; algunos afirman que ya existe la vía

---

<sup>425</sup> Sánchez Gil, Rubén, *Funciones y alcances del Procedimiento senatorial de solución de "Cuestiones Políticas"*, Obra del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3047/18.pdf>, [consultado: 19/06/2012].

jurisdiccional para resolver este tipo de conflictos, a través de la controversia constitucional, mientras que otros defienden la postura constitucional original.

#### **4.2.4.1.6. Desaparición de poderes en los estados**

Se trata de una facultad que se inserta en el catálogo de las constitucionales a favor de los poderes federales –contenida en la fracción V del artículo 76 constitucional—, y su objetivo es hacer frente a un eventual vacío de poder de una o más de las partes integrantes de la federación.

El procedimiento previsto por la ley que reglamenta la fracción V del artículo 76 constitucional, publicada en 1978, prevé que, cuando se quebranten los principios del régimen federal –ya sea porque las autoridades locales se resistan a dejar su cargo, no hayan convocado a elecciones, o abandonen el ejercicio de sus funciones, entre otras, sin que medie fuerza mayor o causa justificada—, y con ello se impida la plena vigencia del orden jurídico y el curso normal de la vida de la entidad de que se trate, es procedente que los senadores, diputados federales o ciudadanos de la entidad en cuestión, formulen la petición correspondiente al Senado para que ejerza la facultad contenida en la fracción del numeral citado. Esta cámara, después de la valoración y análisis de la situación de emergencia planteada, deberá emitir una declaración por la que la declare improcedente, o bien que declare han desaparecido los poderes en la entidad federativa de que se trate, y designar a un gobernador provisional que atienda la acefalia de poder y convoque a elecciones, a fin de que la vida social y política de la entidad vuelvan a la normalidad. Es importante aclarar que el Senado no ‘desaparece’ a los poderes; sólo declara que éstos han desaparecido, por lo que su declaratoria no tiene efectos constitutivos. En este procedimiento también interviene también el Presidente de la República, como responsable de proponer al Senado una terna de candidatos para la elección del gobernador provisional.

Esta facultad ha merecido críticas variadas, que consideran van en desmedro del federalismo; sin embargo, como señalé en un capítulo previo, en una de las características del Estado federal consiste en que las entidades que lo

forman ceden parte de su soberanía a la federación, quedando a esta última la obligación de velar por la seguridad y promover el desarrollo armónico de las primeras, situación que beneficia a unos y otros, además de que el ejercicio de dicha facultad nunca dejará de ser una medida extraordinaria, para hacer frente a una situación extraordinaria. Finalmente, el Senado sólo podrá intervenir en esta materia si la Constitución particular del estado de que se trate, no regule la hipótesis, porque de ser así, haría nugatoria esta facultad senatorial.

#### **4.2.4.1.7. Tratados internacionales**

Se entiende por ‘tratado internacional’ todo “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”<sup>426</sup>, incluidos los que se celebren, en el caso de nuestro país, con organizaciones internacionales. Tomando en cuenta que dichos instrumentos forman parte del sistema jurídico mexicano, la intervención del Senado tiene tal relevancia, que rebasa la del evento de su mera ratificación.

En efecto, la facultad del Senado de “aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”, así como la de ‘avaluar’ la decisión de este último de “terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos”, prevista en la fracción I del artículo 76 constitucional, tiene un alcance muy reducido, puesto que aquél no participa en el proceso de su negociación antes de ser aprobado, máxime si se considera que la Suprema Corte ha sentado tesis jurisprudencial, en el sentido de que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales<sup>427</sup>, y que, por ende, algunos de éstos llegan inclusive a vulnerar la soberanía de los estados, con modificaciones

---

<sup>426</sup> Artículo 2, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>, [consultado: 19/07/2012].

<sup>427</sup> Tesis P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. X, Noviembre 1999, p. 46.

que impactan su régimen jurídico interior<sup>428</sup>, es decir, su soberanía, reconocida expresamente en la Constitución.

Tratándose, como se trata, de una función de control político que ejerce el Legislativo sobre el Ejecutivo, misma que comparte, además, algunas notas típicas de la función legislativa, tiene una trascendencia incuestionable. Más adelante me referiré nuevamente a este tema.

#### **4.2.4.1.8. Otros mecanismos de control político**

Algunas otras facultades del Congreso y de las cámaras pueden estar dentro de la clasificación de control político, puesto que se trata de la acción que realiza el primero sobre el titular Ejecutivo, cuando éste ejerce una facultad que le es propia. Es el caso de la autorización que éste requiere, de acuerdo con el artículo 29 constitucional, para restringir o suspender en todo el país, o en un lugar determinado, las garantías individuales, “en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”.

Ocurre lo mismo con la autorización que el Senado otorga al Presidente de la República para: a) permitir la salida de tropas nacionales fuera del país, b) el paso de tropas extranjeras por nuestro territorio, c) la estancia de naves de otro país en aguas mexicanas; d) disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados; e) aprobar el reconocimiento que haga el Ejecutivo federal sobre la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

#### **4.2.4.2. Control económico**

La función de control económico que realiza el Congreso está inevitablemente ligada a los recursos del Estado, tanto en lo concerniente a los ingresos como a los egresos, y la manera en que los primeros son recaudados y los segundos son ejercidos. Es una derivación de la función financiera, es decir,

---

<sup>428</sup> Las disposiciones de algunos tratados internacionales llegan a afectar, por ejemplo, el estatuto que rige el estado civil de las personas, materia estrictamente local.

forma parte de ésta; sin embargo, en términos estrictos, el control económico tiene que ver más con una tarea de carácter reactivo, es decir, de evaluación de la gestión y ejercicio de los recursos públicos, y este control puede analizarse desde dos puntos de vista distintos: a) el del órgano u órganos responsables de dicha actividad; y b) el de las características que debe revestir la función, es decir, los objetivos, alcances y momentos de su realización, entre otros.

La función financiera, de la que forma parte el control económico, “es una de sus más tradicionales funciones; [pues] vale recordar que fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias”<sup>429</sup>.

#### **4.2.4.2.1. Evaluación de la gestión financiera**

La evaluación de la gestión financiera constituye una de las actividades más representativas entre las que caracterizan a los parlamentos, en el contexto de los Estados democráticos de Derecho, y su importancia está por encima del apoyo técnico que requiere el órgano estadual titular de la misma para ejercerla a cabalidad, aunque sin demérito de la actividad de este último.

En nuestro país, la facultad de control de la gestión financiera<sup>430</sup> es exclusiva de la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo previsto por los párrafos quinto y sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional, los cuales establecen que corresponde a ésta revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública, para lo cual “se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”. En otras palabras, para que la primera esté en posibilidad de cumplir con su función de fiscalización, requiere apoyarse en el ‘examen’ que lleve a cabo la segunda, es decir, en el trabajo técnico de análisis del ejercicio del gasto público. Esta actividad de carácter técnico no puede sobreponerse, en modo alguno, a la función de

---

<sup>429</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op.cit.*, nota 399.

<sup>430</sup> La facultad de control evaluatorio, distinta de la de control de la gestión financiera, corresponde a ambas cámaras y consiste en la evaluación, valga la redundancia, que éstas realizan del informe anual de labores del Ejecutivo, mediante las comparecencias de los “Secretarios del Despacho [quienes], luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”, según dispone el primer párrafo del artículo 93 constitucional.

carácter político relativa al control de la gestión financiera. Es más, debe entenderse que la primera es accesoria de la segunda, si nos atenemos a lo estipulado por la fracción II del propio artículo 74, que faculta a la Cámara de Diputados para “Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización de la Federación, en los términos que disponga la ley”.

Previo al establecimiento a nivel constitucional de una entidad de fiscalización, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, con lo que se agotaba el objetivo de conservar a dicho órgano de vigilancia al margen de los cambios en esta última, hasta 2000, año en que se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Ésta fue facultada para revisar la cuenta pública y evaluar la gestión financiera, es decir, la administración, manejo, custodia y aplicación de los recursos públicos, a fin de verificar que dicha gestión se ajustara a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como al cumplimiento de los programas.

La fiscalización se ejerce sobre todas las entidades, organismos y dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, así como sobre particulares que ejerzan recursos federales, y tiene por objeto determinar si los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados; si los ingresos y egresos se ajustan a las partidas respectivas; si el cumplimiento de los programas se ha hecho con eficiencia y economía, con base en los indicadores aprobados en el presupuesto; si los recursos se obtuvieron en los términos autorizados y con base en eso determinar los daños y perjuicios que eventualmente hayan afectado a la hacienda pública federal; así como determinar las indemnizaciones y las sanciones pecuniarias que correspondan.

Por otra parte, es obligación de la ASF ser promotora de la transparencia, eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garante, ante el Poder Legislativo y la sociedad, de que los recursos del pueblo son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia, y apoyar a las instancias gubernamentales en la solución de problemas estructurales y en la



identificación de oportunidades de mejora de las instituciones públicas, bajo los principios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

Finalmente, sin demérito de los avances en materia de fiscalización, es claro que las funciones que realiza la entidad de fiscalización, constitucionalmente están supeditadas a la coordinación y evaluación que realice la Cámara de Diputados –titular originario de la facultad fiscalizadora—; sin embargo, la legislación secundaria ha omitido reglamentar este punto, lo que, en cierto sentido, inhibe la posibilidad de que esta cámara ejerza cabalmente esta importante función, como lo argumentaré en uno de los capítulos siguientes.

#### **4.2.5. Funciones de carácter instrumental**

Éstas no son funciones parlamentarias en sí mismas, sino que son complementarias o necesarias para que el Congreso y cada una de sus cámaras, estén en posibilidad de cumplir con sus funciones y ejercer sus facultades a plenitud. Sin los mecanismos e instrumentos necesarios para tal propósito, estarían impedidas de lograr suficientemente su cometido.

Su finalidad es la de coadyuvar en la realización de las distintas actividades que se relacionan con las funciones del Congreso y de las cámaras. Sin un proceso deliberativo previo, por ejemplo, no sería posible conocer el posicionamiento político u opinión de los legisladores respecto de una iniciativa, una proposición, una solicitud de otro poder o de particulares, o cualquier otro tema sometido a su consideración. Sin las tareas que llevan a cabo las áreas administrativas, no podrían funcionar los distintos órganos camarales: a) las comisiones, b) los comités, c) el pleno, d) la Mesa Directiva, e) la JUCOPO, etcétera; y sin la normatividad adecuada para desahogar diferentes procedimientos, quedarían sin posibilidad de ser desahogado el juicio político o la remoción de la inmunidad constitucional, o la realización de diversas tareas que se rigen bajo la normatividad emitida por ambas cámaras, en ejercicio de las facultades que les otorga el artículo 77 constitucional.

Las funciones instrumentales del Congreso no resuelven necesidades de la sociedad –como en el caso de otras—, sino de las cámaras, para que ambas estén en posibilidad de cumplir con aquéllas que sí atienden asuntos de interés general. Entre ellas se encuentran: a) la deliberativa, b) la jurisdiccional, y c) la parlamentaria administrativa, que comento enseguida.

#### **4.2.5.1. La función deliberativa**

Deliberar –vocablo latino compuesto por el prefijo *de* y el verbo *librare*, significa ‘pesar en una balanza’— implica valorar los pros y los contras de una decisión antes de emitir una postura, declaración, sentencia o un voto. “Los cuerpos colegiados, desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto”<sup>431</sup>. Así, esta función del Legislativo se sintetiza en el proceso de valoración que realizan los legisladores sobre las implicaciones, ventajas y desventajas, en este caso, de las iniciativas, proyectos o dictámenes que son sometidos a su consideración para estar en condiciones de votar. Para ejercer adecuadamente esta función, los legisladores deben allegarse la información necesaria, con lo que ejercen también su función de inspección e indagación.

Toda reunión de personas para deliberar, tiene por lo menos dos posturas distintas, de ahí que esta función se sustente en la confrontación –principio fundamental para la democracia—, que es conducida bajo reglas previamente determinadas para la toma de decisiones. Para que una deliberación pueda rendir los frutos esperados, es indispensable que se sometan “a reglas de debate y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley”<sup>432</sup>. Es decir, la confrontación de ideas entre grupos antagónicos que resisten a su oponente, tiene lugar dentro de los cauces institucionales y,

---

<sup>431</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: deliberativa, función, González Oropeza, Manuel, p. 328.

<sup>432</sup> *Ídem*.

citando a Jesús Reyes Heróles<sup>433</sup>, 'lo que resiste apoya', y una resistencia apoya el avance político.

Las proposiciones con punto de acuerdo son utilizadas por los legisladores para plantear al pleno, determinados asuntos –políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera— que, en términos generales, forman parte de la agenda política acordada por los grupos parlamentarios, o bien surgen supervenientemente, y que se relacionan generalmente con temas coyunturales que se consideran importantes. Su objetivo es que la cámara a la cual le fue planteada la proposición, emita un pronunciamiento político al respecto, el cual, bajo la forma de punto de acuerdo, puede consistir en opiniones, recomendaciones o exhortativas a otro poder del Estado, a los órganos constitucionales autónomos, a los poderes de las entidades federativas o a uno de ellos, para realizar, dar celeridad o suspender determinada actividad, mismas que no tiene efectos vinculantes. Cuando es el caso que las proposiciones son consideradas como de urgente u obvia resolución, no son turnadas a comisiones para su dictamen, sino que son discutidas y votadas enseguida de su presentación, y posteriormente comunicadas a la instancia correspondiente. En el caso específico de las proposiciones con punto de acuerdo, la función deliberativa cobra una señalada relevancia.

La tendencia de los parlamentos en el ejercicio de su función deliberativa ha sido hacia la organización de grupos más pequeños –comisiones y comités—, donde se promueve la especialización en el conocimiento y discusión de algunos temas.

#### **4.2.5.2. La función jurisdiccional**

El Legislativo realiza, *de facto*, la función jurisdiccional para calificar la responsabilidad política, en los términos del título cuarto de la Constitución que establece cuáles servidores públicos están sujetos al régimen de

---

<sup>433</sup> Véase: nota 338.

responsabilidades, la forma en que puede hacerseles exigible y los órganos de gobierno encargados de su aplicación, así como el procedimiento a seguir.

Son dos los casos en que el Legislativo ejerce la función jurisdiccional: la declaración de procedencia y el juicio político. El primero “es llamado asimismo “antejuicio” o “juicio de procedencia”, precisamente porque su propósito es la eliminación del obstáculo que significa el fuero, para que el alto funcionario o servidor público pueda ser consignado ante los tribunales ordinarios”<sup>434</sup>. Se trata de una garantía de inmunidad procesal que tienen determinados servidores públicos, de acuerdo con el artículo 110 constitucional, cuando son acusados penalmente, si bien:

“[...] la responsabilidad penal no se prueba con la aceptación de declarar la procedencia por parte de la Cámara de Diputados, sino que esta acción constituye tan sólo la verificación de que los hechos imputados presumiblemente inculpan al servidor público y de que las etapas de la procuración de justicia han sido debidamente conducidas sin privar al servidor de sus garantías”<sup>435</sup>.

La declaración de procedencia “constituye un decreto de la Cámara de Diputados que afecta la situación de un servidor público, suspendiéndolo de su función y sometiéndolo a la autoridad del juez de distrito en materia penal que conoce del asunto”<sup>436</sup>. Debe entenderse que la inmunidad procesal no constituye una garantía de inimputabilidad penal para determinados servidores públicos, sino “una garantía constitucional de seguridad en el desempeño de su función y una protección al cargo público, por lo que la Suprema Corte de Justicia no lo ha considerado como un derecho personal renunciable por parte del servidor”<sup>437</sup>.

En el caso del juicio político, como señalé antes, a la Cámara de Diputados corresponde instaurar la etapa de instrucción, mientras que el Senado tiene la facultad de sentenciar, de acuerdo con la fracción VII del artículo 76.

---

<sup>434</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: juicio político, Namorado Urrutia, Pericles, p. 546.

<sup>435</sup> *Ibidem*, voz: declaración de procedencia, González Oropeza, Manuel, p. 319.

<sup>436</sup> *Ídem*.

<sup>437</sup> *Ídem*.

Finalmente, me parece de la mayor relevancia señalar que la legislación secundaria que regula el procedimiento, tanto del juicio político como de la declaración de procedencia, es ambigua, confusa e incluso contradictoria<sup>438</sup>. Ello ha vuelto difícil y, en ocasiones tortuoso, el desahogo de las solicitudes que en la materia son presentadas a la Cámara de Diputados, además de obstaculizar el cumplimiento de esta función de control. Considérese simplemente que sólo en dos ocasiones, la Cámara de Diputados ha emitido sendos decretos de remoción de la inmunidad constitucional: en julio de 1983 y en noviembre de 2004<sup>439</sup>. En cuanto al juicio político, nunca ha llegado esta cámara a erigirse, siquiera, en jurado de acusación.

Todo ello ha conducido a juristas y académicos a concluir que ambos instrumentos, en nuestro país, no lo son realmente para sancionar y corregir, además de que, durante décadas, solamente representaron una especie de espada de Damocles para los opositores al régimen, y que hoy en día constituyen un recurso eminentemente político para promover desquites entre grupos antagónicos.

#### **4.2.5.3. La función parlamentaria administrativa**

Las funciones que realizan cotidianamente las cámaras del Congreso, en cumplimiento de las atribuciones que les competen, como ya se vio, pueden verse desde diferentes enfoques, dependiendo del objetivo que cumplen, la necesidad que satisfacen, la naturaleza del órgano que las realiza, etcétera. La función que analizo en este apartado, es de carácter instrumental y tiene que ver con todas aquellas actividades necesarias para el óptimo funcionamiento de las cámaras. En

---

<sup>438</sup> Por ejemplo, el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala que la Cámara de Diputados “sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia”, siendo que dentro del listado de comisiones de la Ley Orgánica del Congreso, ya no se encuentra la de Gobernación y Puntos Constitucionales; actualmente son dos comisiones distintas, producto de la reforma de 1999 a dicho texto legal. De igual forma, las referencias a la hoy inexistente Gran Comisión o a la Secretaría de la Contraloría (problema derivado de la llamada ‘derogación tácita’), vienen a sumar a la confusión y la ambigüedad.

<sup>439</sup> Contra Jorge Díaz Serrano, Senador de la República, por hechos de corrupción, y contra René Bejarano Díaz, Diputado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por promoción de conductas ilícitas, uso de recursos de procedencia ilícita, delito electoral y cohecho.

el desarrollo de la función parlamentaria administrativa puede haber o no componentes políticos, pero, realizadas por las cámaras o un órgano parlamentario determinado, comparten esta última característica. En este sentido, dentro de la función parlamentaria administrativa podrían considerarse:

- a) Las actividades que realizan las cámaras y que, siendo de naturaleza política, tienen sólo un impacto interno, por ejemplo, recibir del Consejo General del IFE, las copias certificadas de las constancias de mayoría y de asignación de diputados o senadores de representación proporcional, o la de solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar el recinto parlamentario;
- b) Las que realizan los órganos camarales, como el pleno, las comisiones, los comités, los grupos parlamentarios, la Mesa Directiva o la JUCOPO, y que, siendo de naturaleza política, sirven a un propósito meramente administrativo, como remitir los expedientes con dictámenes aprobados a la legisladora, llevar el registro de las iniciativas y dictámenes que conocerá la cámara, así como de las leyes y decretos aprobados; o bien hacer la citación a las sesiones de cada cámara o de Congreso General;
- c) Las que, siendo de naturaleza administrativa, tienen que ver con el desempeño de funciones políticas, como la aplicación de sanciones a los legisladores por ausencias injustificadas, comprobar el *quorum* antes o durante el inicio de una sesión, o dar trámite a una solicitud de licencia de un legislador;

Estas actividades están regidas por normatividad diversa, dependiendo de si está involucrado el ejercicio de una facultad constitucional o legal, o bien se basa en normatividad secundaria.

Muy bien cabría en este apartado ampliar la clasificación para referirse a las resoluciones que ha emitido el TEPJF, en relación con las decisiones que, tomadas por los órganos camarales para efectos internos, eventualmente podrían tener implicaciones externas —a los derechos de los legisladores como individuos, o bien a otros órganos camarales—, pero que no están sujetas a control judicial.

El TEPJF, que ha conocido de diversos actos y resoluciones de carácter parlamentario, planteados por los legisladores afectados, no ha podido garantizar el acceso a una tutela judicial efectiva, debido a que se han considerado exentos de control judicial<sup>440</sup>. En el expediente SUP-JDC-8/2010, que resolvió sobre la inconformidad de una legisladora a quien no le fue autorizada su solicitud de licencia, el TEPJF resolvió que dicha solicitud se relacionaba con la actuación discrecional relativa a la organización interna de las cámaras, y que si bien los actos relacionados con la actividad camaral escapaban al control jurisdiccional, podrían ser justiciables aquéllos en los que existiese una vulneración a los derechos fundamentales; pero para que el tribunal pudiera conocer de la misma, tales derechos tendrían que vincularse con la materia electoral<sup>441</sup>.

En otros casos relacionados con decisiones de diversos órganos camarales, como la del expediente SUP-JDC-1711/2006, por la que un grupo de cinco senadores no fueron incluidos en determinadas comisiones de trabajo, según acuerdo de la JUCOPO y del pleno, el tribunal resolvió en el mismo sentido: que se encontraban exentos de control judicial, por considerar que los actos de organización interna de los órganos camarales caen dentro del ámbito del Derecho Parlamentario Administrativo y no del Electoral, además de que a los legisladores se les había respetado, en este caso, su derecho de acceso al cargo, con base en la normativa que rige a esa cámara. Los magistrados Manuel González Oropeza y Flavio Galván Rivera, presentaron voto particular, por divergir de la mayoría, en el sentido de que “impedir el ejercicio pleno del cargo afecta el derecho de votar del electorado, pues los ciudadanos que votaron por los legisladores excluidos de una comisión o del órgano de dirección al interior de ésta, están representados por parlamentarios que no se encuentran en situación de igualdad con sus pares”<sup>442</sup>.

---

<sup>440</sup> Ramos Ramos, Octavio, *El control judicial electoral de la función parlamentaria*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, pp. 6-7, paráfrasis, [http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/investigacion\\_octavio.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/investigacion_octavio.pdf), [consultado: 01/08/2012].

<sup>441</sup> *Ídem*, paráfrasis.

<sup>442</sup> *Ibidem*, pp. 42-43, paráfrasis.

El caso de los actos y resoluciones de los grupos parlamentarios destaca entre los demás órganos camarales, por su naturaleza *sui generis*, en tanto que en el procedimiento para su integración y la definición de quien habrá de coordinarlos, tiene una participación fundamental el partido político al que pertenecen los legisladores que los conforman, según lo dispone el artículo 14.4 de la LOCG, y funcionan bajo las disposiciones del marco jurídico aplicable, pero también bajo la normatividad y lineamientos del partido político de que se trate, con lo que estos últimos pueden intervenir en la toma de decisiones que, en estricto Derecho, debieran corresponder a la representación nacional, a las cámaras y a los órganos que las conforman.

Ante tal escenario, determinar el alcance jurídico y la justiciabilidad de las decisiones de los grupos parlamentarios, en este caso, y de los órganos parlamentarios cuyas resoluciones afectan la vida interna de los mismos, de las cámaras o de sus integrantes, no se antoja una tarea sencilla, tomando en cuenta el principio de autonomía parlamentaria, por el que se considera que la autonomía para la organización y funcionamiento internos del parlamento es una de sus notas características, en tanto deriva de la propia legitimidad que a los legisladores les viene de haber sido electos por el voto popular.

En mi opinión, la autonomía parlamentaria debería tener determinados límites y aplicarle algunas excepciones, a fin de que las resoluciones de los órganos camarales que trasciendan los límites de la legalidad, sean sujetos de control judicial; ello traería aparejada la necesidad de crear el órgano jurisdiccional competente para tal fin, o bien dotar de facultades en esta materia a uno ya existente, como el TEPJF o la propia Suprema Corte.

Agotar este tema o analizarlo a mayor profundidad no es materia de la presente obra, pero constituye sin duda una asignatura pendiente en este proceso inacabado de fortalecimiento y profesionalización del Poder Legislativo.

#### **4.3. El Derecho Parlamentario mexicano y sus fuentes**



De acuerdo con Fernando Santaolalla<sup>443</sup>, el Derecho Parlamentario es el “conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.

Con la licencia debida por no tener formalmente un ‘parlamento’ en nuestro país, se denomina Derecho Parlamentario mexicano a la rama del Derecho Constitucional mexicano “que se refiere al estudio y regulación de la organización, composición o estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso mexicano, [...] así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales [el cual] se caracteriza por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica pero sí por la existencia de una sanción política”<sup>444</sup>. El Derecho Parlamentario establece las competencias del Congreso, tanto “políticas, de nombramiento, de aprobación y supervisión financiera del Estado, y otras distintas de la materia exclusivamente legislativa”<sup>445</sup>, y su principal diferencia con el Derecho Legislativo es que este último está enfocado básicamente al proceso legislativo.

Las fuentes del Derecho Parlamentario se clasifican, como en cualquier otra rama del Derecho, en materiales, históricas y formales, y esas fuentes representan, en términos generales, los motivos que dieron origen a las normas o convenciones en los que éstas se preservaron, y los procedimientos con base en los cuales se produjeron.

Las fuentes materiales son los eventos que se presentan en una época y lugar determinados, y los factores –políticos, económicos, sociales, culturales, etcétera— que influyen en ellos, y la manera en que interactúan, y condicionan el sentido, alcance y contenido de las disposiciones que se transforman en norma positiva.

---

<sup>443</sup> Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, cit.pos. Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, nota 400, p. 31.

<sup>444</sup> Pedroza de la Llave Susana Thalía, *El Congreso Mexicano. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, p. 31.

<sup>445</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, *op. cit.*, nota 89, voz: Derecho legislativo, González Oropeza, Manuel, p. 332.

Las fuentes históricas son las disposiciones jurídicas que rigieron en un sitio y momento determinados, fundamentalmente las de nuestro país, y que, en un momento dado, permiten comprender la manera en que las sociedades se han regido y han regulado las relaciones entre las autoridades que ejercen el poder político. Las fuentes históricas del Derecho Parlamentario mexicano son, pues, los textos constitucionales que estuvieron en vigor antes de 1917 –incluidas las disposiciones de la Constitución de ese año que perdieron su vigencia por una reforma posterior—, así como las leyes, los reglamentos y ordenamientos que rigieron al país y especialmente al Congreso, antes de que fueran abrogados o derogados por los ordenamientos vigentes.

Las fuentes formales del Derecho Parlamentario mexicano son, en términos generales, el proceso legislativo –incluyendo los procedimientos relativos a la regulación interna del Congreso—, la práctica parlamentaria, así como todas aquellas disposiciones normativas que rigen al Congreso mexicano y a cada una de sus cámaras, y pueden clasificarse, entre otras, en:

- a) Normas constitucionales;
- b) Leyes constitucionales, en el sentido de que desarrollan o reglamentan disposiciones de la Carta Magna, como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), de 1999, y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de 1934 (RGIC);
- c) Leyes ordinarias que contienen disposiciones que involucran la participación del Congreso o de cualquiera de sus cámaras, como el Código Federal de Procedimientos Electorales, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, o la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, entre otras;
- d) Normas jurídicas para regular la organización y funcionamiento internos de cada una de las cámaras, sustentada en la facultad que les otorga la fracción I del artículo 77 de la Constitución para emitir “resoluciones económicas relativas a su régimen interior”; se trata de “potestades de *autoorganización* y de *autonormación* [...] mismas que la doctrina ha

denominado como facultades comunes, perfectamente diferenciadas tanto de las facultades generales como de las facultades exclusivas”<sup>446</sup> [y] son aquéllas que “se ejercitan de manera separada y no sucesiva, de tal modo que cuando una de ellas se actualiza se agota en la Cámara respectiva”, con lo cual dichas funciones sólo deberán ser ejercidas por la Cámara competente en los supuestos y términos mencionados, pues de ejercerse por una entidad, bajo supuestos o formas distintas, dicho ejercicio contravendría el propio marco constitucional”<sup>447</sup>.

Dentro de esta clasificación se encuentran el Reglamento de cada una de las cámaras: el de la Cámara de Diputados (RCD), de diciembre de 2010, el del Senado de la República (RSR), de junio del 2010 –según el sustento legal asentado en los dictámenes respectivos, aprobados por cada una de las cámaras—, mismos que derogaron las disposiciones del RGIC que se les opusieron. Por otro lado, y como parte de su regulación interna, cada una de las cámaras, o bien sus órganos internos, han emitido reglamentos, estatutos, manuales de procedimientos, lineamientos, entre otros, que norman aspectos específicos para su adecuado funcionamiento en el ejercicio de sus atribuciones;

- e) Acuerdos parlamentarios, cuya importancia “deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones”<sup>448</sup>, y que pueden definirse como las “normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos”<sup>449</sup>; y
- f) Normas acordadas por los grupos parlamentarios para su organización interna y para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con los

---

<sup>446</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, *México a través de sus Constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, Sección segunda, t. XVIII, p. 776.

<sup>447</sup> *Ibidem*, p. 779.

<sup>448</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, voz: acuerdos parlamentarios, *op. cit.*, nota 89, Vega Vera, David, p. 30.

<sup>449</sup> *Ibidem*, p. 31.

- estatutos del partido político de su militancia, y las disposiciones reglamentarias de cada cámara; y
- g) Acuerdos de los órganos de gobierno en cada cámara.

En opinión de Cecilia Mora-Donatto:

“[...] el Congreso mexicano ha venido desempeñando sus funciones con un sistema de fuentes desordenado y enmarañado que seguiría igual no obstante la aprobación y publicación de la Ley Orgánica de 1999, en la que nuevamente se repitió la historia [de seguir] dándole vida al Reglamento para el Gobierno Interior en todo lo que no se opusiera a la misma, pero otra vez se dejó pasar una magnífica oportunidad”<sup>450</sup>.

En cuanto a los acuerdos parlamentarios señala que las cámaras “desarrollaron una muy mala costumbre, lamentablemente muy extendida, de solucionar diversas lagunas u omisiones, a través de la figura de los acuerdos parlamentarios, normas que no obstante su inferioridad en la escala normativa del Congreso no en pocas ocasiones han llegado a contradecir a la norma fundamental”<sup>451</sup>.

#### **4.3.1. Marco Jurídico del Poder Legislativo**

El marco jurídico es la normatividad que, por darle sustento al Poder Legislativo, da legalidad a sus actuaciones. El artículo 41 de la Constitución mexicana establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, y que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres. Con ello se actualiza el principio de representación política que se ejerce a través del voto directo.

##### **4.3.1.1. Fundamento jurídico**

---

<sup>450</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado recientemente aprobados”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año 2011, Número 133, Mayo agosto, pp. 854 y ss. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/131/el/el13.pdf>, [consultado: 06/20/2012].

<sup>451</sup> *Ibidem*, p. 859.

La Constitución crea los poderes del Estado, señala sus atribuciones y establece su estructura, organización, integración y funciones, así como la relación de unos con otros. De acuerdo con el artículo 50 constitucional, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Los conceptos 'Congreso General' y 'Congreso de la Unión' se utilizan de manera indistinta en nuestro texto constitucional.

Esta división bicamaral es característica de los estados federales para la eficaz y equitativa representación. En este modelo, la Cámara de Diputados tiene como objetivo la representación de la población en la deliberación de los asuntos públicos, en tanto que la Cámara de Senadores tiene como función principal la representación territorial; esto es, la participación de las entidades que forman la federación en la toma de muchas de las decisiones del Estado. Algunos sugieren que el carácter de 'representantes de la nación' que la Constitución asigna a los diputados, les concede un rango político superior al de los senadores, quienes, en principio, deben salvaguardar los intereses de la entidad federativa que representan. No obstante, el origen popular del mandato, en ambos casos, los hace sencillamente representantes de la comunidad y vehículo para el ejercicio de la soberanía, por igual.

El bicamalismo se origina en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica que, en principio, estableció que la Cámara de Representantes reflejaba la cantidad de población de los estados miembros, y para nivelar la desigualdad respecto de la representación numérica entre ellos<sup>452</sup>, crearon una segunda cámara, la de Senadores, que los representara igualmente. En México, la representación paritaria en el Senado fue observada cabalmente hasta 1996<sup>453</sup>, cuando se estableció el principio de representación proporcional para su integración. De ello resulta que la representación paritaria, uno de los fundamentos de la segunda cámara, actualmente no es exacta en nuestro país.

---

<sup>452</sup> Bidart Campos, Germán J., *El Derecho Constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, t. I, 1967, p. 227, paráfrasis.

<sup>453</sup> Reforma al artículo 56 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996.

#### **4.3.1.2. Integración de las cámaras del Congreso**

La Cámara de Diputados se integra por 500 legisladores, de los cuales, 300 se eligen por el voto directo de los ciudadanos en igual número de distritos electorales uninominales, y los 200 restantes son electos por la vía de la representación proporcional, debiendo renovarse cada tres años. Como se explicó en un capítulo anterior, nuestro sistema electoral mixto ha permitido la representación consistente de las minorías desde que dicho sistema se estableció de manera definitiva en nuestro país.

En cuanto al Senado, concebido para compensar las diferencias en el número de habitantes de las entidades federativas, su principio de representación descansa en criterios territoriales, es decir, en el número de entidades federativas que tiene el país y se renueva por periodos sexenales. Se integra con 128 senadores, de los cuales, 64 son electos por el principio de mayoría relativa, 32 se asignan a la primera minoría, lo que da tres por cada entidad federativa, y 32 más son asignados con base en el porcentaje de votación de cada partido postulante, de acuerdo con una lista nacional, según las reglas ya vistas.

#### **4.3.1.3. Facultades del Congreso y de las cámaras**

El artículo 73 de la ley fundamental establece las facultades constitucionales del Congreso General y, según prescribe el artículo 70, las resoluciones que aquél adopte, tendrán carácter de ley o decreto, una vez desahogado el procedimiento previsto por el artículo 72, mientras que las resoluciones tomadas al amparo de facultades exclusivas de una u otra de las cámaras, adoptarán la forma de decreto. El artículo 73 ha sido reformado más de 60 veces desde 1917, por una, al parecer, interminable arrogación de atribuciones hecha por la federación, para estar en consonancia con el artículo 124 de la propia Constitución, según el cual, aquellas facultades que no estén expresamente concedidas “a los funcionarios federales”, se entienden reservadas a los estados. Esto es, para evitar que se consideren ‘reservadas’ a éstos, se han asignado a los poderes federales o, en el mejor de los casos, se les ha hecho concurrentes.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, están contenidas en el artículo 74, y son, entre otras: a) coordinar y evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación; b) aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal; c) revisar y aprobar la Cuenta Pública de cada año; d) erigirse en jurado de sentencia para efectos de la remoción de la inmunidad de los servidores públicos a que se refiere el artículo 111 constitucional; e) erigirse en jurado de acusación en el proceso de juicio político que se inicien contra los servidores públicos que señala el artículo 110 de la propia Constitución. La facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de aprobar el nombramiento de los integrantes del Consejo General de Instituto Federal Electoral, está prevista en el artículo 41 constitucional, misma que puede ejercer la Comisión Permanente durante los periodos de receso.

Las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores están previstas en el artículo 76 y son, entre otras: a) llevar a cabo el análisis de la política exterior que desarrolle el Ejecutivo federal; b) aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo federal; c) ratificar el nombramiento del Procurador General de la República que haga el Ejecutivo, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, de los altos mandos militares y de los empleados superiores de Hacienda; d) autorizar la salida de tropas nacionales fuera del país, así como la estancia o paso de tropas extranjeras por el territorio nacional; e) dar su consentimiento para que el Ejecutivo federal disponga de la Guardia Nacional fuera de los estados de la República; f) declarar, cuando hayan desaparecido los poderes en un Estado de la República, que es llegado el caso de nombrarle gobernador provisional; g) erigirse en Jurado de sentencia en los procesos de juicio político que sean iniciados por la Cámara de Diputados; h) resolver cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, a petición de parte; i) designar a los ministros de la Suprema Corte, con base en la terna que le proponga el Ejecutivo federal; y j) autorizar los convenios amistosos celebrados entre entidades federativas sobre sus respectivos límites, y resolver en definitiva los conflictos sobre límites territoriales las entidades federativas.

Si bien las facultades del Congreso se enuncian fundamentalmente en el artículo 73 constitucional, otras disposiciones de la misma ley fundamental le asignan algunas más. La clasificación que la doctrina constitucional ha hecho sobre las facultades del Congreso se sustenta en dos puntos de vista<sup>454</sup>:

- a) El de su actuación, y pueden ser de cuatro tipos: 1) exclusivas, es decir, que son competencia de una sola de las cámaras “y que ejercitan de manera separada pero no sucesiva (arts. 74 y 76 constitucionales)”; 2) generales, las que tienen que ver con “su funcionamiento como Congreso General ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva (art. 73 constitucional)”; 3) las que se actualizan cuando las cámaras actúan “como asamblea única, situación en la cual [...] ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (arts. 69, 84, 85 y 87 constitucionales)”; 4) las comunes, que cada cámara también puede ejercer “de forma separada y no sucesiva (art. 77 constitucional)”; y
- b) El de la naturaleza de sus actos, y “se clasifican en legislativas, administrativas y jurisdiccionales”.

Las legislativas se clasifican, a su vez, de acuerdo con lo que regulan: 1) en lo relativo al Distrito Federal; 2) en materia económica y financiera; 3) seguridad interior y defensa exterior; 4) servicio exterior mexicano; 5) política social; 6) inversión extranjera; y 7) en materia penal.

Las administrativas “son aquéllas que no son materialmente legislativas, [...] sino que posibilitan la realización de determinados actos”, y se clasifican en: 1) administrativo-territoriales, que prevén las fracciones I a V del artículo 73 constitucional; 2) relacionadas con empleos públicos, reguladas por la fracción XI del artículo 73, en relación con la fracción IV del artículo 74, y el artículo 75 constitucionales, sobre creación de empleos públicos, asignación de retribuciones a los mismos, y aprobación del presupuesto de egresos; 3) en materia de población y extranjería, facultades contenidas en las fracciones XVI y XXIX-C del artículo 73 de la

---

<sup>454</sup> Derechos del Pueblo Mexicano, *op. cit.*, nota 446, pp. 476 y ss.



ley fundamental; y 4) relativas a los símbolos patrios, según la fracción XXIX-B del mismo dispositivo constitucional.

Las jurisdiccionales están íntimamente vinculadas con cuestiones de responsabilidad penal o política, respecto de las cuales, la actuación del Congreso puede dar lugar, en el primer caso, a la extinción de la responsabilidad penal si ejercita la atribución que le otorga la fracción XXII del artículo 73 constitucional, para “conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación”; en el segundo, para fincar responsabilidad política mediante el juicio correspondiente seguido por ambas cámaras; y en el tercero, para declarar la procedencia de remoción de la inmunidad constitucional a los servidores públicos que la tienen, de acuerdo con el artículo 111, que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Por otra parte, el artículo 78 constitucional otorga facultades a la Comisión Permanente —compuesta por 19 diputados y 18 senadores, y un número igual de sustitutos, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones—, la cual actúa durante los recesos del Congreso. Sus facultades, además de las que ejerce en sustitución de las cámaras durante los recesos, son básicamente las siguientes: a) en su caso, recibir la protesta del Presidente de la República; b) recibir las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para su atención pertinente a las comisiones de la cámara que corresponda; c) emitir la convocatoria del Congreso o de una sola cámara a sesiones extraordinarias, mediante el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes; d) conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta; e) otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal; f) ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; y g) resolver sobre las solicitudes de

licencia que le sean presentadas por los legisladores y sobre todos los asuntos de su competencia constitucional y legal.

#### **4.4. Organización y funcionamiento del Congreso**

La organización interna del Congreso, de las cámaras y de la Comisión Permanente está definida y regulada por la LOCG, aunque no es idéntica. En el caso de las cámaras, de cada una establece modalidades propias, tanto para el proceso de creación de la ley, como para el de su reforma, si bien es aprobada por ambas en un solo instrumento jurídico, y para el conocimiento de asuntos que caen en el ámbito de sus facultades exclusivas. Esta ley dedica su título primero al Congreso General, y los dos siguientes a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, primero, y de la de Senadores enseguida. Un título más norma lo relativo a la Comisión Permanente, y el siguiente y final aborda la difusión e información de las actividades del Congreso.

Las reglas generales bajo las cuales operan las cámaras, independientemente de la normatividad que las regula, se centran básicamente en: a) la convocatoria a sesiones extraordinarias; b) el régimen para las sesiones conjuntas y las sesiones solemnes, así como el *quorum* requerido para tal efecto; c) El formato del informe anual que debe rendir el titular del Ejecutivo ante el Congreso; d) El régimen para constituirse y actuar como colegio electoral, si es dado el caso de elegir presidente provisional, interino o sustituto, y en su caso, la emisión de la convocatoria a elecciones generales; y, e) el fuero constitucional, el régimen de responsabilidades al que están sujetos los legisladores, y la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Para el funcionamiento cotidiano del Congreso, debe considerarse como punto de partida la instalación formal de cada una de las cámaras —la de Diputados cada tres años, y la de Senadores cada seis—, acto con el que se da existencia formal a cada legislatura. La ley señala que “el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una

legislatura [y que el] año legislativo se computará del 1º de septiembre al 31 de agosto siguiente”<sup>455</sup>.

#### 4.4.1. Instalación de las cámaras

“Instalar (del bajo latín *installare*), en su primera acepción significa: “Poner en posesión de un empleo, cargo o beneficio”<sup>456</sup>. Así, la instalación de las cámaras “es una expresión que alude a la toma de posesión de sus cargos para legitimar el ejercicio de sus funciones, de los diputados y los senadores integrantes de los cuerpos colegisladores en los que está depositado el Poder Legislativo”<sup>457</sup>, y es el acto formal con el que da inicio una legislatura. A diferencia del procedimiento de instalación que preveía la LOCG de 1979, la ley actual incorporó mecanismos que aseguran la ausencia de factores políticos en la integración de la Mesa de Decanos —órgano que se analizará más adelante—, y con ella, la instalación formal y sin contratiempos de las cámaras, con lo cual, los legisladores pueden dar paso a la integración de sus órganos de gobierno.

En el año de la elección correspondiente, el Instituto Federal Electoral (IFE) entrega al Secretario General el inventario de los expedientes electorales de los diputados electos, con base en lo cual éste: a) realizará la distribución de credenciales de identificación y acceso a la sesión constitutiva; b) verificará quiénes ya han ocupado el cargo con anterioridad, cuántas veces y en qué Legislaturas, para efectos de conformar la Mesa de Decanos; c) hará la publicación de los avisos pertinentes para convocar a los diputados electos a celebrar la sesión constitutiva de la cámara, la cual deberá iniciar sus funciones el 1 de septiembre. En el caso del Senado, corresponde al Secretario General de Servicios Parlamentarios realizar los mismos preparativos para la sesión constitutiva de esa cámara.

---

<sup>455</sup> Artículo 2.2 de la Ley Orgánica del Congreso.

<sup>456</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: instalación de las cámaras, Namorado Urrutia, Pericles, p. 510.

<sup>457</sup> *Ídem*.

Siete diputados electos que hayan desempeñado el cargo de legislador federal con mayor antigüedad, deben integrar la Mesa de Decanos, y a ella corresponde dirigir la sesión constitutiva; la LOCG prevé mecanismos tanto para la definición del presidente, vicepresidentes y secretarios, como para la eliminación de integrantes en casos de antigüedades iguales. Nombrados por el Secretario General, los miembros de la Mesa de Decanos ocupan su lugar en el *presidium*, quienes proceden a instalar formalmente la cámara mediante: a) comprobación y declaratoria del *quorum*; b) protesta del Presidente de la Mesa de Decanos y de los diputados electos presentes; c) elección de la Mesa Directiva; d) declaración de la legal constitución de la cámara; e) cita para sesión de Congreso General, y la definición de comisiones que actuarán como parte del ceremonial. En el Senado, los actos previos y la sesión constitutiva tienen una regulación prácticamente igual que la de la Cámara de Diputados, con la diferencia de que la Mesa de Decanos tiene cinco integrantes y el Secretario General de Servicios Parlamentarios es quien está a cargo del proceso de entrega de acreditaciones y de integración de aquél órgano camarál. El procedimiento relativo a cada paso para la instalación formal de cada cámara, tiene una regulación muy precisa.

#### **4.4.2. Periodos de sesiones**

El Congreso General y las cámaras funcionan de manera ordinaria o extraordinaria, dependiendo del periodo en el que sesionan. Dos son los periodos ordinarios por año, y son, en términos generales, el tiempo en el que, por mandato constitucional, las cámaras deben reunirse para cumplir con sus atribuciones. De esta manera, las sesiones ordinarias por año legislativo deben realizarse, en su primer periodo, del 1º de septiembre y hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo; el segundo periodo inicia el 1º de febrero y concluye el 30 de abril. Las fechas en que deben realizarse las sesiones extraordinarias y su duración, no están acotados a un periodo determinado; sólo pueden realizarse durante los recesos y ser convocados por la Comisión Permanente con el único fin de conocer de algún asunto o asuntos determinados,

sin posibilidad de que se aborden los que no hubieren sido listados en la convocatoria.

El RCD establece que las sesiones ordinarias se deben celebrar, como regla general, los martes y jueves, y tienen una duración de cinco horas; por su parte, la citación a las sesiones extraordinarias debe realizarse con, al menos, 48 horas de anticipación, debiendo concluir cuando se agoten los asuntos determinados previamente. La Comisión Permanente sigue sesionando normalmente aun cuando el Congreso o alguna de las cámaras lo hagan de manera extraordinaria, debiendo concluir las 24 horas antes de que, en su caso, inicie el periodo ordinario. El RSR establece la misma regulación para las sesiones ordinarias del Senado, pero con una duración de cuatro horas, y ocurre lo mismo con las extraordinarias.

#### **4.4.3. Tipos de sesiones**

Las modalidades respecto de las sesiones del Congreso o de sus cámaras, no han variado sustancialmente desde el RGIC de 1898, y siguen clasificándose en públicas, secretas, solemnes y permanentes, además de ordinarias y extraordinarias.

Como principio general, las sesiones –ordinarias o extraordinarias– son públicas, con excepción de las que señale la ley expresamente, en razón de la naturaleza de los negocios a tratar; las permanentes tienen este carácter por acuerdo de la cámara respectiva, y su objetivo es tratar un determinado asunto hasta su conclusión, con los recesos que determinen las necesidades del pleno, sin posibilidad de desahogar asuntos diversos a los acordados, salvo los de carácter urgente que el pleno acuerde incluir, mediante votación mayoritaria. Las solemnes son decretadas con ese carácter por el pleno, a propuesta de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), para llevar a cabo actos diplomáticos o protocolarios y no tienen un formato específico. Las sesiones serán secretas cuando así lo establezca una disposición legal, porque deben abordarse asuntos cuya naturaleza requiere de secrecía: información reservada o de seguridad

nacional. Ambas cámaras se rigen por una normatividad similar respecto del tipo de sesiones.

#### **4.4.4. Votaciones**

La toma de decisiones de los cuerpos colegiados, en los que la relación es horizontal y por tanto las determinaciones que se construyen no provienen de órdenes de algún superior jerárquico, deben hacerse mediante el voto de sus integrantes, que es, en términos llanos, la manifestación de su decisión respecto de un asunto. Con la votación culmina el trabajo legislativo y con ella se forma la voluntad colectiva; esto es, la suma de las voluntades individuales de cada uno de los legisladores.

El sentido del voto puede ser a favor o en contra de una propuesta, aunque también puede darse en forma de abstención, distinta de la ausencia, puesto que se suma a la votación emitida, aunque no cuenta a favor ni en contra. El RCD sienta un interesante precedente relativo a la abstención, puesto que considera como inasistencia de un diputado el que éste “manifieste su abstención en, al menos, la mitad de los proyectos de ley o decreto que se discutan en la Sesión, salvo que exista justificación”, obligando de esta forma al representante popular a asumir una postura determinada a favor o en contra de una propuesta, con la consecuente asunción de la responsabilidad por el sentido de su voto. En el caso del RSR, “para aprobar o desechar el asunto de que se trata, sólo cuentan los votos emitidos a favor o en contra” (artículo 93.3), facultando a los senadores para “cambiar a favor de un dictamen sus respectivos votos emitidos en contra o en abstención, hasta antes de que se publique en la Gaceta”, si bien están impedidos para cambiar sus votos aprobatorios (artículo 189.1).

Existen distintas modalidades de votación para la resolución de los asuntos de los que conocen las cámaras: mayoría simple, absoluta y calificada. El RSR establece que, por regla general, las decisiones del pleno deben tomarse por mayoría absoluta, “salvo que los ordenamientos aplicables determinen otro tipo de mayoría, ya sea referida a los presentes o a la totalidad de los integrantes del

Senado” (artículo 94), haciendo distinción entre mayoría simple –“la suma más alta de los votos emitidos en un mismo sentido, cuando se opta entre más de dos propuestas”—, mayoría absoluta –“la suma de más de la mitad de los votos emitidos en un mismo sentido cuando se opta entre dos propuestas”—, y mayoría especial o calificada –“la suma de los votos emitidos en un mismo sentido en número superior al de la mayoría absoluta”—, que aplican de acuerdo con las disposiciones correspondientes. El RCD prevé como regla general la mayoría simple (artículo 136.1). En ambas cámaras, si la votación de un asunto legislativo resulta en empate, ésta se repetirá de inmediato, y si el empate persiste, se discutirá y votará nuevamente en la siguiente sesión, y si la misma situación vuelve a repetirse, en el caso de la Cámara de Diputados, “el asunto se tendrá por desechado y no podrá volver a presentarse, sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones; salvo que se trate de asuntos que por su vencimiento o trascendencia, requieran una resolución inmediata, en cuyo caso, se votarán nuevamente tras un receso” (artículo 142 del RCD).

La mayoría calificada –voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara respectiva, una vez que se cuente con el *quorum* constitucional— es requisito tratándose de reformas a la ley fundamental. La mayoría absoluta –suma de al menos la mitad más uno del total de los votos— es la más común y, especialmente, se requiere para designar al Presidente interino, después de completado el *quorum*, que debe ser de al menos las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso.

La votación puede ser nominal, y en ambas cámaras se utiliza el sistema electrónico para contabilizarla. La votación económica es anónima, y sólo por cálculo aritmético se determina si fue a favor o en contra. Las votaciones por cédula o por escrutinio secreto se reservan para la elección de personas, y se hacen por medio de un formato que se deposita en una urna; un ejemplo típico es la elección de los miembros de la Mesa Directiva. Los reglamentos de cada cámara establecen el procedimiento a seguir en cada caso.

#### **4.4.5. Quorum**

La voz latina *quorum* se traduce como ‘de los que’ o ‘de los cuales’ y es aplicable a las asambleas o cuerpos colegiados, en los que es necesaria la asistencia de un determinado número de integrantes para la deliberación y toma de acuerdos. Por ello se dice que existe *quorum* en una asamblea cuando están presentes los que tienen que estar, es decir, el número necesario para iniciar los trabajos colectivos<sup>458</sup>.

En el caso de las cámaras del Congreso, el *quorum* de asistencia es el número mínimo que de sus integrantes, en cada una de ellas, deben estar presentes en las reuniones para que sus sesiones sean válidas; por otro lado, el *quorum* de votación está referido a la proporción de votos favorables que se necesitan para aprobar sus resoluciones, y que puede ser, respecto del *quorum* o bien del total de integrantes del órgano camarál. El artículo 63 de la Constitución establece que el *quorum* para abrir sesiones en ambas cámaras es de, por lo menos, la mitad más uno de sus miembros, es decir 251 diputados y 65 senadores, disposición que reproduce la LOCG. Como excepción a la regla general del *quorum*, la Constitución señala que, para designar al Presidente interino, deben concurrir, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros del Congreso (artículo 84), sin especificar la composición del *quorum* de cada una de las cámaras, aunque se infiera que debe ser la misma<sup>459</sup>, y que el nombramiento se realizará por mayoría absoluta de votos y en escrutinio secreto.

#### **4.5. Órganos camarales**

Los órganos camarales son aquéllos que, integrados conforme a la norma, actúan dentro de las cámaras para que éstas puedan funcionar y cumplir con sus responsabilidades, y pueden ser parlamentarios y administrativos. Entre los primeros encontramos a la Mesa de Decanos, el pleno, la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la

---

<sup>458</sup> Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999, p. 146, paráfrasis.

<sup>459</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *El Poder Legislativo*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2010, p. 391.



Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (sólo para la Cámara de Diputados), las comisiones y los comités.

#### **4.5.1. El pleno**

El pleno es la asamblea general de las cámaras y máximo órgano de decisión, reunido conforme a las reglas del *quorum*. En ambos reglamentos se establecen disposiciones para la formulación e integración del orden del día, que en la Cámara de Diputados es responsabilidad conjunta de la Mesa Directiva y de la JUCOPO, y en el Senado es responsabilidad exclusiva de la Mesa Directiva. Como elementos previos a la sesión se establecen disposiciones sobre el registro de asistencia y la integración del *quorum*, así como la comunicación del orden del día a los presentes. El turno de los asuntos que se presentan al pleno, si bien es facultad del presidente de la Mesa Directiva, es de carácter revisable, de forma tal que puede ser recurrido por causas determinadas y mediante procedimientos expresamente regulados; el primero resuelve en definitiva.

Las proposiciones con punto de acuerdo o protocolarias se turnarán directamente a comisión, excepto las que sean de urgente u obvia resolución, a propuesta de la JUCOPO; en la Cámara de Diputados podrán ser hasta tres por cada sesión. El reglamento de cada cámara reconoce facultades amplias a las comisiones y comités para resolver determinados asuntos –solicitudes de gestión o de ampliación de recursos—, ya que éstos deben presentarse directamente a aquéllos, como corresponda. En cuanto a las solicitudes de información, deben dirigirse directamente a la dependencia cameral involucrada, y las de comparecencia tienen un procedimiento específico en la LOCG.

Además de los puntos incluidos en el orden del día, el pleno senatorial puede aprobar, por mayoría de votos, otros adicionales, debiendo ser turnados para dictamen o para opinión una vez conocidos por aquél; el presidente puede modificar, durante el curso de la sesión, “el turno dictado a un asunto cuando exista causa justificada para ello, debiéndose informar lo propio al Pleno” (artículo 177 del RSR), aunque las comisiones o los senadores individualmente, estos

últimos a más tardar en la siguiente sesión, pueden solicitar su ampliación o modificación. El presidente puede reasignar el turno por única vez, dirigiéndolo a la comisión o comisiones dictaminadoras que resulten pertinentes, cuando se han agotado los plazos y prórrogas para presentar un dictamen y no exista causa justificada para que éste no se haya presentado.

En lo tocante a los procedimientos que se llevan a cabo en el pleno, ambos reglamentos regulan el uso racional del tiempo para facilitar el desahogo de los asuntos que aquél debe conocer; dichos ordenamientos desarrollan disposiciones relativas a la atención que el presidente de la Mesa Directiva dará a las intervenciones de los legisladores –el tiempo del que se podrá disponer y su orden de prelación— para presentar iniciativas, dictámenes, votos particulares, posicionamientos partidistas, intervenciones a favor o en contra, preguntas y respuestas entre oradores, respuestas a alusiones personales, rectificación de hechos, formulación de proposiciones con punto de acuerdo, agenda política, efemérides, observaciones al orden del día, precisiones al acta de la sesión anterior, aclaraciones de procedimiento y verificación de *quorum*.

#### **4.5.2. La Mesa Directiva**

Es el órgano de dirección y gobierno de las cámaras<sup>460</sup>. En la Cámara de Diputados se integra con un presidente –quien no podrá pertenecer al mismo grupo parlamentario que presida la JUCOPO—, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario –electos por una mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes en el pleno—, y duran en funciones un año, pudiendo ser reelectos. Los coordinadores de los grupos parlamentarios están impedidos para formar parte de la Mesa Directiva, y los integrantes de ésta no pueden pertenecer a ninguna comisión ni comité.

Es responsabilidad de la Mesa Directiva conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno, debiendo observar en su actuación los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad, lo

---

<sup>460</sup> *Ibidem*, p. 399.

que obliga a sus integrantes a un desempeño alejado de los intereses particulares del grupo y partido al que pertenecen. El presidente de la Mesa Directiva lo es también de la cámara y expresa la unidad de ésta; tiene la responsabilidad de garantizar el fuero constitucional de los diputados; de velar por la inviolabilidad del recinto legislativo; de conducir las sesiones camarales; y de llevar las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos poderes de la Unión, con los poderes de los estados y con las autoridades locales del Distrito Federal, así como de ostentar la representación protocolaria de la cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. Los vicepresidentes tienen la responsabilidad de asistir al presidente en el ejercicio de sus funciones y los secretarios de hacer lo propio en la conducción de las sesiones plenarias. La LOCG establece los mecanismos y procedimientos para cubrir las ausencias temporales del presidente y, en su caso, la designación de 'vicepresidente en funciones de presidente' hasta la elección de quien, en su caso, haya de sustituirlo.

En el Senado se observa básicamente el mismo esquema normativo para la Mesa Directiva; de elección anual, se integra con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos en votación por cédula y por mayoría absoluta de los senadores presentes, y sólo pueden ser removidos mediante moción presentada por un senador, misma que debe ser apoyada por, al menos, cinco senadores y resuelta por votación nominal de las dos terceras partes de los presentes. El presidente de la Mesa Directiva lo es también del Senado, además de ser su representante jurídico.

Las facultades de la Mesa Directiva del Senado son similares a las de su par, salvo lo relativo a la que ésta tiene en materia de administración interna, pues le corresponde hacer difusión de la información que genere esa cámara, además de presentar al pleno la propuesta de presupuesto anual y asignar recursos a los grupos parlamentarios. También es responsable de supervisar las funciones de los órganos camarales, y crear las unidades administrativas que se requieran. En la

conducción de la diplomacia parlamentaria, es su facultad designar a quienes deban representar a su cámara en eventos de carácter internacional.

Las decisiones que de la Mesa Directiva de cada una de las cámaras, se adoptan por voto mayoritario de sus integrantes y, en caso de empate, su presidente tiene voto de calidad.

#### **4.5.3. Los grupos parlamentarios**

El pluripartidismo de las cámaras es un factor determinante en la integración de los órganos legislativos. La primera forma de congregación de los legisladores se da en los grupos parlamentarios, los cuales tienen un papel vital, reconocido y considerado así por las normas jurídicas positivas y la práctica política contemporánea. Los grupos parlamentarios, dice Santaolalla:

“[...] son los ejes sobre los que gira la vida política de las Asambleas Legislativas de nuestra época. Frente al parlamentarismo decimonónico, en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia débil y desdibujada, la situación de las Cámaras actuales supone una inversión casi completa: de elementos adjetivos, estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas. Los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado”<sup>461</sup>.

Los grupos parlamentarios son entes políticos relativamente nuevos en nuestro Derecho Parlamentario. Surgieron “en Inglaterra, aunque de forma ocasional, durante el siglo XVII con las luchas entre el rey y el parlamento [y] hasta mediados del siglo XIX fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política, que actuaban conjuntamente para lograr fines comunes”<sup>462</sup>. En el caso mexicano, el texto original de la Constitución de 1917 no hacía mención de ellos; fueron reconocidos formalmente hasta 1977, al reformarse su artículo 70,

---

<sup>461</sup> Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 139 y ss.

<sup>462</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: grupo parlamentario, Pedroza de la Llave, Susana Thalía, p. 459 y ss.

aunque sólo se refirió a los diputados. La LOCG de 1979, que reglamentó ese dispositivo constitucional, como era de esperarse, aludió a esta expresión organizativa de los integrantes de la Cámara de Diputados, para establecer que, entre los objetivos de los grupos parlamentarios se encontraban los de proporcionar información, otorgar asesoría, y preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus integrantes en el ejercicio de las funciones de su competencia. La reforma de 1974 a la LOCG, subsanó la omisión referente al Senado, al establecer, en su artículo 71, que “los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas [...] y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo”, además de otorgarles la función de “contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes”, si bien no es obligación de los diputados pertenecer a un grupo parlamentario y, en su caso, pueden separarse en cualquier momento de aquél al que pertenecen.

Los grupos parlamentarios se conforman, en cada cámara, por un mínimo de cinco legisladores con la misma filiación partidista, y puede existir solamente uno por cada partido político nacional representado en aquéllas. Se constituyen al inicio de cada legislatura por decisión de sus integrantes, quienes deben elegir a un coordinador y emitir las normas para su funcionamiento interno. Como señalé antes, la normatividad interna de los partidos políticos es aplicable en el desarrollo de este proceso, además de que éstos intervienen también en las decisiones que aquéllos toman. Tienen facultad para nombrar y remover libremente a sus representantes en la Mesa Directiva, así como en las comisiones y los comités. Los coordinadores expresan la voluntad de cada grupo parlamentario, promueven los acuerdos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participan con voz y voto en la JUCOPO. En la Cámara de Diputados, los coordinadores de los grupos parlamentarios también participan con voz y voto en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, órgano que no existe en la colegisladora.

#### **4.5.3.1. Naturaleza jurídica y Derecho aplicable: una tarea pendiente**

Me parece de la mayor relevancia la necesidad de desentrañar la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, para determinar –o en su caso, construir– el Derecho aplicable a las decisiones que éstos toman en ejercicio de sus atribuciones, cuando las mismas pudieren afectar derechos de terceros. Para tal propósito, es necesario tomar en consideración, al menos, tres factores fundamentales: a) que se trata de órganos cuya existencia está reconocida por disposición constitucional; b) que tal disposición está vinculada a otra de igual jerarquía, es decir, la que reconoce la existencia de los partidos políticos; c) que las funciones y funcionamiento de unos y otros se rigen por normatividad distinta, si bien convergen en determinados ámbitos y momentos. Con base en los dos primeros factores, los grupos parlamentarios y los partidos políticos están unidos por un lazo indisoluble, donde la vida pública de los primeros está condicionada por la de los segundos, pero no a la inversa.

Efectivamente, la existencia jurídica de un partido político está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, entre otros: a) estar constituido formalmente; b) estar reconocido por la autoridad electoral; c) participar en el proceso electoral respectivo para contribuir a la integración de la representación nacional; d) alcanzar la votación necesaria para acceder a asientos en una u otra de las cámaras del Congreso, o en ambas. Por su parte, el reconocimiento jurídico de un grupo parlamentario está sujeto a dos condiciones, al menos: a) un número mínimo de cinco integrantes; y b) que sean de una misma filiación política. De esta manera, la existencia de los grupos parlamentarios –en una u otra de las cámaras del Congreso– depende de que haya partidos políticos, por lo que, la intervención de éstos en la constitución de aquéllos y la definición de su coordinador, su organización interna, y las normas que han de regirlos, encuentra sustento jurídico suficiente.

A partir del vínculo jurídico que une a ambas entidades y del hecho de que algunas decisiones relativas a la organización interna de los grupos parlamentarios, han afectado derechos individuales, se ha puesto de relieve la

necesidad de determinar, entre otros aspectos: a) la delimitación del ámbito competencial de los partidos políticos respecto de los grupos parlamentarios; b) el alcance jurídico de las decisiones de ambos; c) la justiciabilidad de dichas decisiones; d) la autoridad competente para dirimir sus eventuales conflictos.

El TEPJF ha tenido ocasión de conocer algunos casos de decisiones de grupos parlamentarios que impactan la esfera de derechos de algunos de sus integrantes, pero sin haber resuelto el asunto de fondo ni, por tanto, establecer criterios de interpretación. Es el caso de la remoción del coordinador parlamentario del PAN en el Congreso de Campeche en 2007, respecto de la cual, el tribunal determinó que la decisión de los grupos parlamentarios de designar o remover a su coordinador, no era objeto de control judicial, en tanto dicho acto pertenecía al ámbito del Derecho Parlamentario y, como tal, no constituía una violación inmediata y directa a los derechos político-electoral de votar, ser votado y de afiliación, donde el derecho a ser votado se agotaba en el momento en que el candidato electo ocupaba el cargo de elección popular correspondiente. Los grupos parlamentarios, según la resolución del tribunal, “sólo representan una manera de organización del trabajo legislativo [...] no son órganos de decisión en sí mismos, pues sólo realizan actividades preliminares”<sup>463</sup>, en este caso, para que el Congreso esté en posibilidad de cumplir con sus funciones.

De esta tesis disintieron dos magistrados, para quienes, el derecho a ser votado se hace extensivo al ejercicio del cargo, considerando que el tribunal debió entrar al estudio del fondo del asunto, a efecto de determinar si el acto reclamado —la remoción del cargo de coordinador de un grupo parlamentario— era de naturaleza político-electoral o parlamentaria. Para los disidentes, el acto no era de naturaleza parlamentaria, desde el punto de vista formal, porque la remoción del quejoso de su cargo y la nueva designación corrió a cargo de la presidente del PAN en Campeche. Desde el punto de vista material, tal designación no era resultado de una facultad prevista en la normatividad parlamentaria, sino en la del

---

<sup>463</sup> Tesis XIV/2007, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, Año 1, Número 1, 2008, pp. 79-81, [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/tesis\\_v2\\_t1.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/tesis_v2_t1.pdf), [consultado: 01/08/2012].

propio partido –si bien por remisión hecha por el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Campeche<sup>464</sup>—, y el acto reclamado no tenía impacto jurídico alguno en el funcionamiento del Congreso.

Visto lo anterior, quedan claras tres cuestiones, al menos: a) que existe una liga indisoluble entre partidos políticos y grupos parlamentarios; b) que la normatividad que rige a los primeros es determinante en lo relativo a la organización interna de los segundos; y c) que las decisiones que en esta materia toman los grupos parlamentarios, deben ser impugnables con base en los mecanismos de solución de conflictos a que se refieren la Constitución y la legislación aplicable. Coincido con la postura de los disidentes en el caso expuesto líneas arriba, en el sentido de que el derecho de un militante a ser votado, debe hacerse extensivo al ejercicio del cargo, cuando en dicho ejercicio convergen las disposiciones partidistas, por remisión de la normatividad parlamentaria.

En este sentido, y considerando que, como parte de sus obligaciones constitucionales, los partidos políticos deben contar con mecanismos y procedimientos que hagan justiciables sus decisiones, las que toman en relación con la organización interna de los grupos parlamentarios deben estar regidas por la normatividad que, en materia de justicia partidaria, rige los derechos y obligaciones de los militantes. Los ciudadanos afectados en sus derechos por el partido político al que se encuentren afiliados, una vez agotadas las instancias de solución de conflictos previstas en la normatividad partidista, podrían acudir a la jurisdicción del TEPJF, tal como lo dispone el artículo 99, fracción V, de la Constitución. Quedaría pendiente la reforma legal que determinara las reglas y plazos aplicables, en los términos de este mismo numeral.

#### **4.5.4. La Junta de Coordinación Política**

---

<sup>464</sup> El artículo 51 señala: “El funcionamiento, las actividades y los procedimientos para la designación de los coordinadores y subcoordinadores de los Grupos Parlamentarios serán regulados por las normas estatutarias y los lineamientos de los respectivos Partidos Políticos, en el marco de las disposiciones de esta ley”.



Según el artículo 33 de la LOCG, “es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, 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”.

En la Cámara de Diputados se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, correspondiendo al del grupo más numeroso convocar a su instalación formal, que deberá realizarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria de la cámara, una vez iniciada la legislatura. Su presidencia recae en el coordinador del grupo que tenga la mayoría absoluta de la asamblea, y si ninguno de ellos la tiene, la presidirán por periodos anuales los de los tres grupos parlamentarios más numerosos, y la JUCOPO determinará la prelación.

En el Senado, la JUCOPO se integra también al inicio de la legislatura con los coordinadores parlamentarios, además de dos senadores designados por el grupo mayoritario y uno por el de la primera minoría. Las reglas para definir la presidencia son básicamente las mismas que para la Cámara de Diputados, con la diferencia de que, en caso de que ningún grupo parlamentario ostente por sí mismo la mayoría absoluta, será presidida por los coordinadores parlamentarios que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la cámara, y lo harán de manera alternada por cada año legislativo; el orden de prelación será definido por el coordinador parlamentario que tenga el mayor número de senadores. Las ausencias temporales de cada coordinador son suplidas por el senador que aquél designe, a diferencia de la otra cámara, donde el sustituto es designado por acuerdo del propio grupo.

Las facultades de este órgano en cada una de las cámaras son de naturaleza similar, y en términos generales consisten en: a) impulsar la conformación de acuerdos respecto de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; b) presentar a la Mesa Directiva y al pleno, los proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la cámara que entrañen una posición política del órgano

colegiado, así como la integración de las comisiones y de sus respectivas juntas directivas; y, c) proponer al presidente de la Mesa Directiva a los integrantes de las delegaciones para atender reuniones de carácter internacional.

En ambas cámaras, los acuerdos de la JUCOPO se toman por voto ponderado; es decir, el voto de cada coordinador cuenta tanto como el que representa. Sus atribuciones de carácter administrativo son: a) presentar al pleno el anteproyecto de presupuesto anual de la cámara; b) analizar y, en su caso, aprobar el informe de ejecución presupuestal que elabore la secretaría general de servicios administrativos; c) asignar locales, así como recursos humanos y materiales a cada grupo parlamentario, dentro de los cuales se encuentra una cantidad mensual integrada por una parte fija, igual para cada uno de éstos, y una variable, que se determina de acuerdo con el número de integrantes de cada uno, facultades que en el Senado corresponden al presidente de la Mesa Directiva.

#### **4.5.5. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

Este órgano, existente sólo en la Cámara de Diputados, fue concebido como:

“[...] un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias”<sup>465</sup>.

Sus facultades consisten en establecer: a) el programa legislativo de los periodos de sesiones, de acuerdo con las agendas propuestas por los grupos parlamentarios; b) el calendario para su desahogo; c) la integración básica del orden del día de cada sesión; y d) las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones. Le corresponde también: a) proponer al pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de los servicios

---

<sup>465</sup> Exposición de motivos del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso aprobada el 31 de agosto de 1999.

de carrera; b) impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos; y c) proponer al pleno los nombramientos de secretario general y de contralor de la Cámara. En el Senado, la JUCOPO ejerce las atribuciones y funciones que en esta cámara competen a la conferencia, en tanto que tiene la facultad de elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del pleno, así como reunirse con la Mesa Directiva o con su presidente para dichos efectos.

#### **4.5.6. Comisiones y comités**

Se entiende por comisión “la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva”<sup>466</sup>, y de acuerdo con el artículo 39 de la LOCG, “las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”; las comisiones pueden ser de diferente naturaleza, dependiendo de su regulación y objetivos: ordinarias, especiales, de investigación, conjuntas y de cortesía. No existe definición para las comisiones en el apartado relativo al Senado, y solamente las clasifica en ordinarias, jurisdiccional, de investigación, especiales y conjuntas.

##### **4.5.6.1. Comisiones ordinarias**

La LOCG, en su apartado correspondiente a la Cámara de Diputados, prescribe que 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”. Adicionalmente a las 40 enlistadas en el artículo 39, el numeral

---

<sup>466</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, nota 89, voz: comisión, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, p. 178 y ss.

siguiente refiere cuatro más, que varían en cuanto a composición y tienen un régimen especial. Se trata de las: a) de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, conformada por 20 miembros de los de mayor experiencia entre los diputados; b) del Distrito Federal, que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que el apartado A del artículo 122 constitucional otorga a la Cámara de Diputados; c) de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, responsable de las tareas que establece el artículo 79 de la Carta Magna y su ley reglamentaria; y d) Jurisdiccional, que se integra por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, quienes deberán conformar, cuando así se requiera, la sección instructora para desahogar los procedimientos relativos a la responsabilidad política de los servidores públicos.

En el texto original de la LOCG de 1999 se acordó, según su exposición de motivos, “la reducción del número [de comisiones] mediante la reagrupación temática, a fin de fortalecer la capacidad de información y acción de cada una de las comisiones de trabajo”; sin embargo, muy pronto se dio paso a un número mayor de éstas, producto de la división de las ya existentes o bien de la creación de otras más, de tal suerte que las 27 comisiones originalmente previstas en 1999, se han incrementado a 44.

Las comisiones ordinarias en el Senado son 30<sup>467</sup> y cinco de ellas tienen un régimen especial: a) la de Estudios Legislativos, que realiza el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurre a la formulación de los dictámenes, conjuntamente con las comisiones ordinarias respectivas; b) la de Administración, que elabora el proyecto de presupuesto de la cámara e informa sobre su ejercicio; c) la de la Medalla Belisario Domínguez, que cada mes de octubre, en sesión solemne, la impone al ciudadano considerado merecedor de la misma; d) la Jurisdiccional, integrada por un mínimo de ocho senadores y un máximo de 12, y funciona para los mismos efectos que su similar en la Cámara de Diputados; y, e) la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, responsable de preparar los proyectos de ley o decreto relativos a las normas parlamentarias y al protocolo. El

---

<sup>467</sup> En el Senado únicamente se ha creado una comisión ordinaria adicional desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica de 1999, y es la de Seguridad Pública.

RSR hace mención, en su artículo 118, de una Comisión de Límites de las Entidades Federativas, sin especificar si se trata de una comisión ordinaria o especial, si bien el propio reglamento considera que uno de los procedimientos especiales que toca al Senado llevar a cabo, es precisamente el del arreglo de límites entre entidades federativas.

En la Cámara de Diputados las comisiones se integran hasta con 30 miembros –salvo disposición en contrario—, y los diputados pueden pertenecer a un máximo de tres; en el Senado se integran hasta con 15 y los senadores pueden participar hasta en cuatro, pero en ninguna de las cámaras se computa la pertenencia a las comisiones Jurisdiccional, de investigación y especiales. Los integrantes de la Mesa Directiva de cada cámara no pueden participar como miembros de ninguna comisión, lo que es lógico si se considera que éste es el principal órgano de gobierno de aquéllas y sus integrantes deben tener disponibilidad plena para las labores que dicho órgano demanda.

La JUCOPO en cada cámara propone la conformación de las comisiones ordinarias y de su directiva –integrada esta última por un presidente y los secretarios que de cada grupo parlamentario se determinen como representantes—, debiendo reflejarse en ambas la pluralidad y la proporcionalidad de los respectivos plenos camarales. Estas comisiones deben constituirse durante el primer mes de ejercicio de cada legislatura y por el término de ésta, pero si un legislador se separa de su grupo parlamentario original, el coordinador del mismo podrá reclamar el espacio. La principal función asignada a las comisiones ordinarias es la de dictamen de las iniciativas que les son turnadas, aunque pueden declinar la competencia, según el RCD; ello podría eventualmente resolver los turnos controvertibles y despejar el procedimiento legislativo en determinados casos. Las comisiones están facultadas para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal, cuando se trate un asunto relacionado con su ramo, con las salvedades de la información reservada por disposición legal. Si el titular de la dependencia no proporciona la información demandada en un plazo razonable, la comisión podrá dirigirse

formalmente en queja, al titular de la dependencia o inclusive al Presidente de la República.

Las comisiones ordinarias realizan la revisión y análisis del informe el Presidente de la República rinde al Congreso, específicamente en el contenido relacionado con la materia de cada una. El procedimiento específico que establece el RCD para llevar a cabo esta tarea, consiste en que, con base en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), los anexos del informe del ramo respectivo y la información de las dependencias involucradas sobre los resultados obtenidos en los planes y programas sectoriales, que reciban las comisiones de la Cámara, éstas confrontarán las comisiones confrontarán los objetivos enunciados en el PND. Durante ese proceso, las comisiones podrán requerir mayor información del ramo o solicitar la comparecencia de un representante de la dependencia ante la propia comisión, y si de las conclusiones se desprende la necesidad de que comparezca el titular de la misma, la comisión podrá hacer la solicitud respectiva. El RCD norma las comparecencias de servidores públicos del Ejecutivo federal ante comisiones, así como la pregunta parlamentaria como mecanismo de control tanto para obtener información, tanto en el marco de la glosa del informe o cuando se discuta un asunto de la competencia de la dependencia de que se trate. De acuerdo con la exposición de motivos del RCD, “con ello, se robustece la función de control dentro de estos órganos especializados y se desconcentra de la saturación que el uso de esta facultad había propiciado en la agenda de las asambleas plenarios”.

En el ejercicio de la función de control evaluatorio, las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados –después del proceso de fiscalización de los ingresos, egresos, del manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, así como del cumplimiento de los programas federales y la aplicación de los recursos federales que ejerzan los estados de la República, municipios y particulares— enviarán su opinión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a más tardar, 60 días después de la recepción de los informes que rindan el Poder Ejecutivo Federal y

las demás entidades fiscalizadas. Dicha opinión tendrá por objeto hacer aportaciones sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para que sean consideradas en la revisión de la cuenta pública.

El RDC establece el régimen aplicable a la instalación de las comisiones ordinarias, sus órganos de gobierno y las obligaciones de los integrantes de la junta directiva, así como las subcomisiones –“órganos auxiliares de las comisiones que, a través de la elaboración de predictámenes contribuyen al desarrollo eficiente y oportuno de las responsabilidades de las comisiones”— y grupos de trabajo –que, según sus artículos 152 y 153, “tendrán como objetivo que los integrantes de la comisión o comisiones se aboquen al estudio de un asunto en particular, no legislativo, o bien, a realizar estudios, investigaciones, opiniones o trabajo de campo que la comisión requiera realizar”—. Llama la atención que el RCD establezca que la asignación de recursos humanos, materiales, financieros y telemáticos a las comisiones se hará “tomando en consideración los asuntos legislativos recibidos, de acuerdo al balance que se realice al término de cada año legislativo” –como dispone el artículo 147—, puesto que anteriormente estos recursos se asignaban por comisión, sin tomar en cuenta dichos factores. Las comisiones ordinarias deben reunirse mensualmente, aun durante los recesos constitucionales; el RCD establece el orden en el que deben conocerse y abordarse los asuntos en comisiones, además de los procedimientos para el trabajo en comisiones unidas y la emisión del dictamen respectivo. Los diputados que no asistan a esas reuniones son sujetos del descuento de un día de dieta, así como su baja de éstas cuando acumulen cuatro inasistencias injustificadas por semestre, para lo cual, la conferencia y las comisiones trabajarán conjuntamente en la programación de sesiones para evitar que se empalmen unas con otras.

Para la revisión y análisis del informe anual del Ejecutivo federal, según dispone el artículo 163, “la Cámara remitirá a cada comisión, el Plan Nacional de Desarrollo y los anexos del Informe de Gobierno del ramo que se corresponda [y]

solicitará los informes sobre el cumplimiento de los resultados alcanzados en los planes y programas sectoriales y los enviará a las comisiones que corresponda, a fin de que estas los confronten con los objetivos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo”.

En cuanto al Senado, el RSR establece las reglas y mecanismos para la integración y funcionamiento de las comisiones y comités, haciendo distinción entre comisiones ordinarias, especiales y bicamarales. En las comisiones, señala el artículo 113, “se dictamina, investiga, consulta, analiza, debate y resuelve sobre las materias de sus competencias”, se precisan sus funciones y su ámbito competencial; pueden dividirse en secciones, según el artículo 115, conservando el nombre de la propia comisión, con la adición de alguna denominación que la distinga, aunque sólo puede hacerlo hasta en cinco secciones. El reglamento establece reglas para promover la asistencia de los senadores a las reuniones de las comisiones, reglas básicas de disciplina parlamentaria, y la formación de *quorum*, con la inclusión de un mecanismo de solución para los casos en que en convocatorias sucesivas no se logre la asistencia del número de legisladores requerido. En adelante, los secretarios técnicos de las comisiones y comités, así como el personal de apoyo, deben reunir determinadas características profesionales, y desempeñar las funciones que dicho ordenamiento establece.

Como en el caso de la Cámara de Diputados, se señalan también las atribuciones y funciones de los integrantes de la junta directiva, así como lo relativo a su programa de trabajo, informes, subcomisiones y grupos de trabajo, señalando, en su artículo 136, que “pueden resolver por sí mismas los asuntos cuya naturaleza y trascendencia así lo requieran, sin que contravengan los ordenamientos relativos”.

#### **4.5.6.2. Comisiones especiales**

Las cámaras pueden constituir comisiones especiales para el estudio de un asunto específico y el acuerdo de su creación deberá señalar su objeto, el número de sus integrantes y el término para efectuar las tareas que se les encomienden.



Se extinguen, en todo caso, con el fin del mandato de la legislatura que las creó, o bien, cuando hayan cumplido su objeto. El RCD establece como límite de las que se pueden crear, el de la mitad del número de las comisiones ordinarias; una vez extintas, la conferencia hará la declaratoria respectiva.

#### **4.5.6.3. 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 y funcionan en los términos constitucionales y legales. El RCD solamente establece, en su artículo 204, que los informes de resultados que éstas presenten, “se enviarán al Presidente de la República”. El RSR, por su parte, las asimila a las comisiones especiales, precisando su integración, facultades, objetivos y que nunca podrán realizar funciones de dictamen legislativo; se extinguen al finalizar el objeto para el que fueron creadas, o bien con el fin de la legislatura, y es el Presidente del Senado quien hace la declaración correspondiente.

Si bien ya me referí a este tema, como parte de las funciones de control político del Congreso, más adelante lo abordaré con mayor detalle para plantear algunas propuestas.

#### **4.5.6.4. Comisiones conjuntas**

El artículo 88 de la LOCG establece que pueden crearse “comisiones conjuntas con la participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común”. Estas comisiones son llamadas también bicamarales y se crean por acuerdo de cada Legislatura, como las de Seguridad Nacional y la de Concordia y Pacificación; otras tienen carácter definitivo, como la Bicamaral del Canal del Congreso y la Bicamaral del Sistema de Bibliotecas.

#### **4.5.6.5. Comisiones de cortesía**

Su integración es responsabilidad de la Mesa Directiva, y su propósito es el de apoyar en el cumplimiento del ceremonial para el desarrollo de las sesiones de Congreso General y otras que celebre cada una de las cámaras.

#### **4.5.6.6. Comités**

Según el artículo 46 de la LOCG, en la Cámara de Diputados “los comités 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”, y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación. Tres son los comités cuya creación es obligatoria, según este mismo numeral: a) el de Información Gestoría y Quejas, que se formará para efectos de “la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos”; b) el de Administración, que tendrá a su cargo “auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas”, y el acuerdo de su creación “será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla”; y, c) el de Decanos —“constituido por los diputados que integren la Mesa de Decanos, conservando la composición y estructura jerárquica”— es creado para “efectos de consulta en materia política y legislativa”, y es responsable de atender “las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos”, según el artículo 46 de la LOCG.

De acuerdo con el artículo 206 del RCD, además de los señalados en la ley, habrá un comité por cada centro de estudios, y las tareas que les corresponden son las de “definir políticas y programas generales para el desahogo de las actividades a su cargo [...] Proponer normas y directrices que regulen con eficiencia la actividad encomendada, y vigilen su aplicación, y [...] Supervisar a las áreas involucradas”.

En la otra cámara, según disponen los artículos 155 y 156 del RSR, “los comités son órganos auxiliares creados por el Pleno para coadyuvar al funcionamiento interno del Senado”, siendo sus funciones distintas a las de las comisiones, pues se reducen a la definición de políticas y programas generales de trabajo, el planteamiento de normas y directrices, así como al control y evaluación.

En cuanto a su creación, integración y funcionamiento, aplican a los comités las disposiciones previstas para las comisiones, en lo aplicable. El Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información del Senado se integra por un senador de cada grupo parlamentario y es nombrado por el pleno, a propuesta de la JUCOPO y, según el artículo 292 del RSR, “es el órgano garante, especializado e imparcial, dotado de autonomía operativa y de gestión, responsable de coordinar y supervisar el adecuado cumplimiento de la ley de la materia por parte de los órganos y unidades administrativas del Senado”. Además de realizar las funciones que le asigna la ley, debe determinar la información reservada o confidencial y desahogar los recursos de revisión que se le presenten. Preside este comité el senador designado en el acuerdo de su integración, quien durará tres años en su encargo, pudiendo ser ratificado para un segundo período.

#### **4.6. El proceso legislativo**

En nuestro país, corresponde al Poder Legislativo, por conducto del Congreso, desarrollar este proceso, pues, como previene el artículo 65 constitucional, éste se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten, y la facultad de iniciativa, que da impulso a la función legislativa, según el artículo 71, corresponde al titular del Ejecutivo federal, a los diputados y senadores, a las legislaturas de los estados, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en materias relativas a esta entidad federativa, según el artículo 122, y a los ciudadanos<sup>468</sup>. Las decisiones que tome el Congreso mexicano en ejercicio de su facultad legislativa, de acuerdo con el artículo 72, se convertirán en leyes o decretos. Existen dos procesos distintos para cumplir la función legislativa, el ordinario y el de reforma constitucional. Si bien los dos observan los mismos derroteros, el *quorum* de votación es distinto, además de que la reforma constitucional requiere, una vez votada por ambas cámaras, ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales.

---

<sup>468</sup> Mediante reforma constitucional a diferentes artículos, publicada el 9 de agosto de 2012, se otorgó a los ciudadanos el derecho a presentar iniciativas de ley o de decreto.

En el procedimiento legislativo es necesario seguir el orden establecido para cada una de las etapas que lo integran, además del carácter plural de sujetos que participan en su concreción, en el entendido que se tiene como objetivo final la creación de una norma obligatoria para los representados, que ha sido considerada como solución justa y eficaz a una realidad histórica determinada.

#### **4.6.1. Resoluciones del Congreso y de las cámaras**

Las resoluciones del Congreso pueden ser leyes o decretos; las primeras son el producto de la función legislativa del Congreso, se encuentran por debajo de la Constitución, son vinculantes para todas las personas, y las demás funciones del Estado están reguladas por ellas. El artículo 65 de la Constitución establece que “el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten”, subrayando con ello una de las funciones que le son propias: la función legislativa<sup>469</sup>.

El procedimiento legislativo involucra varias fases que deben observarse para que una propuesta se convierta en ley o decreto, y éstas se conocen como: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia. Según el artículo 72 constitucional, “todo proyecto de ley o de decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas”, y para tal efecto se observará “la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”<sup>470</sup>. Actualmente, las disposiciones reglamentarias que se observan en lo relativo a la ‘forma, intervalos y modos de proceder en las discusiones y votaciones’, son las de la LOCG, el RCD y el RSR.

---

<sup>469</sup> Véase apartado: “4.1.2. La función legislativa”.

<sup>470</sup> El 17 de agosto de 2011 fue publicada la reforma al primer párrafo del artículo 72, con base en la cual, la anterior referencia al ‘Reglamento de Debates’ fue eliminada y sustituida por la relativa a la “Ley Orgánica y los reglamentos respectivos” que, se colige, son los de cada una de las Cámaras. En el mismo sentido, la reforma al segundo párrafo del artículo 69, relativo al análisis del informe del Ejecutivo y que incluyó la figura de la pregunta parlamentaria, se hace remisión a estos mismos ordenamientos; reforma que fue publicada el 15 de agosto de 2008.

El señalado artículo 72 constitucional establece varias hipótesis normativas respecto del curso que puede seguir un proyecto de ley o de decreto, para su aprobación:

- a) Aprobado sucesivamente por la cámara de origen y la revisora, se remitirá al Ejecutivo;
- b) Aprobado en la cámara de origen y rechazado en su totalidad por la revisora, volverá a la de su origen con las observaciones que ésta hubiese realizado. Si la cámara de origen lo vuelve a aprobar, volverá a la revisora, y si ésta lo aprueba en los términos en que le fue devuelto, lo remitirá al Ejecutivo. En caso de que lo rechace nuevamente, el proyecto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones;
- c) Aprobado en la cámara de origen y desechado en parte, modificado o adicionado por la revisora, volverá a la de su origen para que sean discutidas sólo aquellas partes desechadas, modificadas o adicionadas. Si el proyecto es aprobado en la cámara de origen con las modificaciones realizadas por la revisora, se enviará todo el proyecto al Ejecutivo;
- d) Si las modificaciones hechas por la cámara revisora son rechazadas por la de origen, regresarán a la primera para que tome en consideración las razones de la segunda. Si ésta las acepta, el proyecto se remitirá al Ejecutivo;
- e) Si la cámara revisora insiste en sus modificaciones al proyecto, éste no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Si ambas cámaras lo acuerdan, el proyecto pasará al Ejecutivo, en lo que hubiere sido aprobado, reservando los artículos adicionados, rechazados o reformados para ser discutidos en las siguientes sesiones;
- f) Todo proyecto de ley o decreto que fuese desechado en la cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

En todos los supuestos, la remisión del proyecto aprobado al Ejecutivo será para los efectos de su promulgación y publicación.

La cámara de origen es aquélla ante la que se presenta una iniciativa de ley o de decreto y, según el artículo 72, inciso h) de la Constitución, la formación de leyes o decretos puede iniciar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, excepto cuando los proyectos versen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, en cuyo caso deben discutirse primero en la de Diputados. El inciso i) establece que las iniciativas se discutirán preferentemente en la cámara en la que se presenten, a menos que transcurra un mes de haber sido turnadas a la comisión dictaminadora sin que ésta haya rendido dictamen; en tal caso, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra cámara. El inciso j) limita al Ejecutivo para hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado; cuando la Cámara de Diputados declare la procedencia de la acción penal contra los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 constitucional; y tratándose del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

#### **4.6.2. Trabajo en las comisiones**

Como señalé antes, una de las tareas de las comisiones ordinarias es la de dictamen legislativo, y esta tarea se elabora con base en las iniciativas de ley o de decreto, que el pleno les turna, así como las minutas y las observaciones de la colegisladora a un proyecto de ley o decreto aprobado por la una de las cámaras, o bien las observaciones hechas por el titular del Ejecutivo federal a proyectos de ley o decreto, la cuenta pública –en el caso de la Cámara de Diputados—, las proposiciones con punto de acuerdo, y algunas solicitudes de permiso previstas por la LOCG.

El dictamen, según el artículo 80 del RCD, es el “acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar” los asuntos que les son turnados, lo que las comisiones deben realizar en un plazo máximo de 45 días, con una prórroga hasta por un plazo igual, en los términos del artículo 183, que deberá solicitarse al Presidente de la Mesa Directiva dentro del término para dictaminar, y

se concederá considerando las circunstancias y argumentos planteados en la solicitud. Si el dictamen no se emite al transcurrir el plazo, precluirá la facultad de las comisiones para hacerlo, y los asuntos podrán ser presentados directamente al pleno para su discusión y aprobación por una mayoría calificada. Solamente en este caso y tratándose de asuntos de urgente u obvia resolución, podrán ser sometidos a discusión y votación del pleno sin un dictamen previo.

Desde el Reglamento de 1857 no se habían vuelto a señalar normas de técnica legislativa, como lo hace el RCD que, además de establecer los requisitos que deben reunir las iniciativas que presentan los legisladores, también lo hace con todos los que debe observar el dictamen –incluidas las valoraciones de impacto presupuestal y regulatorio— que se enviará a la Mesa Directiva, la cual podrá hacerle observaciones técnicas en un plazo determinado y presentar las sugerencias respectivas a las comisiones, pero sujeta a plazos fijos para que el pleno lo conozca. El RCD regula también el voto particular, sus elementos, términos procesales y su trámite, y la manera en que deberán expedirse las leyes o decretos que son facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, además del procedimiento para la discusión de las reformas constitucionales, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

El RSR, por su parte, desarrolla la participación de las comisiones del Senado en el procedimiento legislativo, haciendo distinción entre la legislación federal ordinaria y las reformas constitucionales, y como en el caso de la Cámara de Diputados, establece un plazo máximo para dictaminar, que es de 30 días, excepto cuando por su trascendencia o complejidad la Mesa disponga un plazo mayor. Las comisiones pueden igualmente solicitar la ampliación del plazo hasta por la mitad del plazo original, y si no emiten su dictamen como lo prescriben las disposiciones reglamentarias, el Presidente de la Mesa Directiva puede excitarlas directamente o a solicitud de algún senador, y si tampoco se dictaminan, el Presidente de la Mesa puede someterlo al Pleno en sus términos. Como en el caso de la colegisladora, los dictámenes deben elaborarse bajo determinadas reglas de técnica legislativa, y ser enviados a la Mesa Directiva. Se incluyó

además un mecanismo para abatir el rezago legislativo, que consiste en que las iniciativas presentadas por legisladores que no fueren dictaminadas en el plazo reglamentario son sometidas a consideración de los grupos parlamentarios, cuando ocurra la renovación del Senado, para que manifiesten su interés de mantener para estudio y dictamen algunas de ellas; las restantes son enviadas al archivo para su resguardo, con lo cual opera la caducidad.

Ambos reglamentos regulan la actividad de cabildeo que realizan los particulares durante el proceso legislativo.

#### **4.6.3. Veto del Ejecutivo, sanción, promulgación, publicación e inicio de vigencia**

En una fase intermedia entre la aprobación que hace el Legislativo y la promulgación que realiza el Ejecutivo, puede presentarse el llamado veto que este último puede imponer a una ley o un decreto. La reforma al apartado B del artículo 72, de agosto de 2011, trajo consigo la erradicación definitiva del llamado 'veto de bolsillo' que anteriormente podía ejercer el Ejecutivo respecto de los proyectos aprobados por el Legislativo, el cual consistía en que, transcurrido el plazo de 10 días sin que el primero hubiese enviado sus observaciones al segundo, el proyecto se consideraba sancionado y aquél debía ordenar su publicación; sin embargo, la ausencia de una hipótesis normativa que señalara los pasos a seguir en el supuesto de que el Ejecutivo incumpliera con la obligación de ordenar la publicación, daba lugar a que éste simplemente lo retuviera indefinidamente. La reforma constitucional al precepto señalado establece que todo proyecto no devuelto por el Ejecutivo con sus observaciones a la cámara de su origen, dentro de los 30 días naturales siguientes, se reputará aprobado por éste, y el Ejecutivo tendrá 10 días naturales para promulgarlo y publicarlo. De no hacerlo en tal plazo, la ley o decreto se considerará promulgado y el Presidente de la cámara de origen ordenará su publicación dentro de los 10 días naturales siguientes. En caso de que los plazos venzan en los periodos de receso, lo conducente corresponderá a la Comisión Permanente. Las observaciones del Ejecutivo a las leyes o decretos



pueden ser remontadas por este último si es confirmado por mayoría calificada de las dos cámaras.

Partiendo de la premisa de que de la suerte del parlamento depende la suerte de la democracia, y que el Legislativo es pieza central de la democracia, en tanto representa a la totalidad de la nación, y de su situación actual, podemos afirmar, siguiendo a Cecilia Mora-Donatto, que el Congreso mexicano está urgido de una refundación, redefinición y readaptación en su estructura y funciones que le permitan atender los desafíos, exigencias y retos del cambio social y político que experimenta en nuestros días la sociedad mexicana<sup>471</sup>.

#### **4.7. Organización técnica y administrativa**

La obsolescencia e insuficiencia de las disposiciones que sobre la organización técnica y administrativa contenía la LOCG era manifiesta, frente a la complejidad de las funciones asignadas a las cámaras y el nuevo tiempo de la política mexicana, de manera que la reciente LOCG estableció una clara diferencia entre la prestación de los servicios parlamentarios, y los servicios administrativos y financieros, que anteriormente prestaba indistintamente el oficial mayor de cada una de ellas.

La LOCG contiene disposiciones aplicables al Congreso y a cada una de las cámaras. Respecto del primero, norma lo relativo a la difusión e información de sus actividades, señalando que “hará la más amplia difusión de los actos a través de los cuales las Cámaras lleven a cabo el cumplimiento de las funciones que la Constitución y esta Ley les encomiendan”. Para ello, en este apartado se refieren los medios que tendrán, el Congreso en su conjunto y cada una de las cámaras en lo particular, para que den cumplimiento a este mandato; uno de estos medios es “el Canal de Televisión que le asigne la autoridad competente [para] reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria [...] así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa”, y para el efecto de

---

<sup>471</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 378, p. 8.

conducir y normar las actividades que desarrolla este canal televisivo, se constituyó la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, misma que deberá integrarse por tres diputados y tres senadores electos por el pleno respectivo, a propuesta de la JUCOPO de cada una de las cámaras.

Entre los demás instrumentos para que las cámaras del Congreso cumplan con su obligación de informar se encuentran: a) el diario de los debates, órgano oficial de cada cámara, en el cual deberá publicarse la fecha y lugar en que habrá de verificarse cada sesión que no tenga el carácter de secreta, y los requisitos de dicha convocatoria; b) el sistema de bibliotecas, que tendrá como órgano normativo y de gobierno a la Comisión Bicameral del mismo nombre, integrada por tres diputados y tres senadores electos en los mismos términos que los de la Comisión Bicameral del Canal de Televisión; c) la gaceta parlamentaria; y d) el sitio web de cada una de ellas.

#### **4.7.1. Organización de la Cámara de Diputados**

La exposición de motivos del dictamen de la LOCG de 1999 establece que la nueva estructura de organización técnica y administrativa obedece al “principio de la profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera”, para lo cual se crea una Secretaría General como responsable de mantener una vinculación “con los órganos de legisladores que tendrían a su cargo la dirección parlamentaria y la dirección política de la Cámara”, a través de una secretaría de servicios parlamentarios y una secretaría de servicios administrativos y financieros, respectivamente.

La Secretaría General es responsable de “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”, según el artículo 47 de la LOCG, además de constituir el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios. De acuerdo con este ordenamiento, para la toma de algunas decisiones, es obligada la construcción de consensos y la participación

secuencial de órganos diversos, como para el nombramiento del Secretario General, pues debe realizarlo el pleno mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, de acuerdo con la propuesta que someta a su consideración la conferencia. Su duración en el cargo será por el término de cada Legislatura, y puede ser reelecto, o bien continuar en funciones hasta la realización de la nueva elección. A él corresponde realizar los preparativos para celebrar la sesión constitutiva de la cámara, fungir como secretario en la conferencia, dirigir los trabajos y supervisar el desempeño de las secretarías de Servicios Parlamentarios y la de Servicios Administrativos y Financieros, además de ejecutar y vigilar el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos de la conferencia en la prestación de los servicios que están bajo su responsabilidad, y formular los programas anuales de carácter administrativo y financiero.

La Secretaría de Servicios Parlamentarios presta los servicios de asistencia técnica a la presidencia de la Mesa Directiva, los de la sesión, de las comisiones, del Diario de los Debates, del archivo y de bibliotecas; debe velar por la imparcialidad en la prestación de los mismos, además de realizar “la compilación y registro de los acuerdos, precedentes y prácticas parlamentarias”, y dentro de su ámbito de responsabilidad se ubican los cinco centros de estudios. Por su parte, la de Servicios Administrativos y Financieros atiende lo relacionado con los recursos humanos, tesorería, recursos materiales, generales y de informática, jurídicos —en sus aspectos consultivo y contencioso—, de seguridad, médicos y de atención a diputados. Ambas dependencias se integran con funcionarios de carrera.

La cámara contará también con órganos técnicos de apoyo; es el caso de la contraloría interna, que se ubica en el ámbito de la conferencia, la cual propone al pleno a su titular, que debe ser electo por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Otros órganos de apoyo son la Coordinación de Comunicación Social, ubicada en el ámbito de la Mesa Directiva, responsable de la difusión de las actividades de la Cámara y de ser enlace institucional con los medios de comunicación, así como del programa de publicaciones. El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio Civil de Carrera de la

Cámara de Diputados rige su organización y funciones, así como la designación de su titular. Finalmente, la Unidad de Capacitación y Formación Permanente es el órgano técnico responsable de la formación, actualización y especialización de los integrantes de los servicios parlamentarios, y administrativos y financieros de la Cámara, incluidos los candidatos a ingresar a los mismos.

#### **4.7.2. Organización de la Cámara de Senadores**

La exposición de motivos de la LOCG de 1999, destaca la importancia del “establecimiento del servicio civil de carrera como componente fundamental en la organización técnica y administrativa de la Cámara”. De esta forma, el artículo 106 señala que para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios y una Secretaría General de Servicios Administrativos, además de las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, incluida la tesorería que se encuentra dentro del ámbito de la segunda. A diferencia de la otra cámara, el Senado no tiene una secretaría general a la que estén adscritas dos secretarías especializadas. Los candidatos a ocupar dichas secretarías, así como la tesorería de la cámara, “serán propuestos por la Mesa Directiva al Pleno, y serán electos por mayoría de los senadores presentes”, y durarán en sus cargos por toda la legislatura, pudiendo ser reelectos; pueden, asimismo, ser removidos de sus responsabilidades, por causa grave, a propuesta de la Mesa Directiva, para lo cual se requiere el voto mayoritario de los senadores presentes en el pleno.

La Secretaría General de Servicios Parlamentarios tiene a su cargo, entre otras, las funciones de asistencia a la Mesa Directiva durante las sesiones del pleno; auxiliar al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo para cada periodo de sesiones; integrar y actualizar los expedientes de los asuntos conocidos por la cámara y supervisar el correcto manejo del libro de leyes y decretos; llevar registro de las resoluciones, acuerdos y dictámenes emitidos por la Mesa Directiva y las Comisiones, y garantizar su difusión; y desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, en relación a iniciativas de ley o decreto en proceso de dictamen. A la

Secretaría General de Servicios Administrativos, entre otras funciones, le corresponde encargarse de: recursos humanos, materiales y generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la cámara; a su vez, la tesorería se hace cargo de recibir los fondos y aplicar las partidas correspondientes para cada ejercicio fiscal, con base en los acuerdos que apruebe la Mesa Directiva y/o el pleno; presentar mensualmente a la Comisión de Administración un informe sobre la aplicación de los recursos financieros. Además de las dos secretarías y la tesorería, el Senado también cuenta con una contraloría interna, cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el pleno, y puede ser removido por causa grave, y la JUCOPO debe someter al pleno la propuesta del candidato a ocupar este cargo.

## **CAPÍTULO 5**

### **REINGENIERÍA DEL PODER PÚBLICO DESDE EL LEGISLATIVO**

**5.1.** Introducción. **5.2.** Transición democrática, proceso inconcluso. **5.2.1.** Redistribución del poder: signo de los tiempos. **5.2.2.** Gobernabilidad democrática. **5.2.3.** Los modelos mayoritario y consensual de democracia. **5.3.** El nuevo tiempo del Poder Legislativo. **5.3.1.** Su relación con el Ejecutivo. **5.3.1.1.** El informe anual del Ejecutivo. **5.3.1.2.** Intervención del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo. **5.3.1.3.** Ratificación de los integrantes del gabinete y moción de censura. **5.3.1.4.** Tratados internacionales. **5.3.1.5.** Procedimiento legislativo de codecisión. **5.3.2.** Su relación con el Judicial. **5.3.3.** Su relación con organizaciones internacionales: diplomacia parlamentaria. **5.4.** Su relación con la Sociedad. **5.4.1.** El control por la ciudadanía, cardinal para la democracia. **5.4.2.** La importancia del acceso a la información y la percepción ciudadana sobre las instituciones. **5.4.3.** Revocación del mandato.

#### **5.1. Introducción**

En el México del siglo XIX, especialmente en la segunda mitad, nuestro elemental Estado de Derecho reconoció en los derechos del hombre “la base y el objeto de las instituciones sociales”<sup>472</sup>, de modo que la concepción liberal-individualista se impuso, aunque los mecanismos e instrumentos para hacerlos exigibles estaban en ciernes. En una siguiente etapa –en la primera mitad del siglo XX—, surgieron nuevas reivindicaciones ciudadanas; además de reiterar y perfeccionar los mecanismos para el ejercicio de los derechos individuales, se da un enorme paso cualitativo al reconocer y garantizar derechos sociales inéditos, pues la Constitución mexicana de 1917 es la primera en relacionar la libertad individual con los derechos sociales, elevando estos últimos a rango constitucional, de modo que se estableció un Estado social de Derecho. No obstante, producto del creciente involucramiento ciudadano en las cuestiones gubernamentales, la subordinación de los órganos estatales al marco jurídico positivo, la existencia de límites y controles efectivos al poder público, y la

---

<sup>472</sup> Artículo 1º de la Constitución de 1857.

multiplicación de actores en las numerosas formas de ejercer el poder, enanchando el concepto de lo 'público', a esa noción de Estado se le agregó el adjetivo 'democrático', por lo que aun cuando sigue siendo objeto de fortalecimiento, hoy contamos con un Estado social y democrático de Derecho. Ese estado de cosas encuentra su principal sustento en el reconocimiento de los derechos humanos y las garantías para su protección, además de una nueva relación con la sociedad, sobre cuya base se coloca al ser humano individual y colectivamente considerado, como eje rector del quehacer público, depurado en un entramado de principios —de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad— de mayor jerarquía que el Derecho meramente positivo, pero positivado para su validez jurídica y su obligatoriedad.

Complementariamente, como he venido señalando, una primera aproximación al conocimiento sobre la manera en que funciona jurídicamente el Estado, es la que parte del principio de división de poderes —en legislativo, ejecutivo y judicial—, con base en el cual, el Estado es capaz de cumplir sus funciones, en el sentido formal y jurídico, pero también en el material.

Si la división de poderes fue una solución necesaria para evitar, en su momento, la concentración del poder, el reto contemporáneo es lograr su adecuación y adaptación a la realidad mexicana moderna, que consiga privilegiar la colaboración, favorezca el diálogo democrático y se traduzca en la aplicación eficaz de controles intraorgánicos e interorgánicos, y finalmente, en el equilibrio entre los poderes.

En el presente capítulo me propongo plantear, entre otras cosas, que para lograr eficacia y eficiencia en el desempeño de las autoridades, se requiere una reingeniería del poder que, fiel al modelo de Estado social y democrático de Derecho, y manteniendo el principio de división de poderes, consiga responder a las necesidades y exigencias de la sociedad actual. Identifico a la reingeniería del poder en México, como el proceso por medio del cual —ya sea desde la mayor participación ciudadana en los actos públicos hasta las reformas constitucionales—, se ha de dotar al poder político y a su ejercicio de una forma

más horizontal y democrática, a la luz de las razones que se han venido esbozando en los primeros capítulos de esta tesis.

Las decisiones que tomen los órganos estatales y las instituciones públicas deben ser tales que conciten el beneplácito y la aceptación de la sociedad, de forma tal que las asuma como propias y las acate, consciente de los beneficios que éstas implican.

La mencionada reingeniería comprende básicamente a los tres poderes, cuya relación debe estar caracterizada por el equilibrio, la colaboración y la eficacia. No me ocuparé aquí, más que de soslayo, del Ejecutivo y del Judicial.

Las propuestas que planteo giran en torno al Legislativo, considerando que el papel que le corresponde no termina con la determinación de las directrices que definen al país y del rumbo a seguir: inicia allí, en el diseño de las instituciones y de las reglas del juego democrático, así como en la actualización permanente de un marco jurídico que dé certeza y confianza a la sociedad.

Esta reingeniería debe sustentarse en una serie de principios generales que tiendan a la conservación de la forma republicana de gobierno y el sistema presidencial, como puntales de nuestra forma colectiva de ser en lo político y en lo jurídico.

## **5.2. Transición democrática, proceso inconcluso**

La transición democrática en México, como referí en un capítulo previo, fue resultado de la suma paulatina de factores que sirvieron al propósito de evitar rompimientos o cambios abruptos y dar lugar, en cambio, a una consistente transformación social, económica y, obviamente política, seguida de la electoral y del sistema de partidos, que finalmente consiguió expresarse en una plausible realización de elecciones libres, que gradualmente fueron empujando nuestra transición hacia un régimen más democrático, caracterizado por la pluralidad ideológica y partidista, al punto que la contienda por el poder se realiza hoy de manera transparente, abierta y sobre bases de equidad entre los contendientes, y



donde la participación social es nota imprescindible. Dicha transición inició al revertir la concentración del poder que había servido al propósito de impulsar el desarrollo nacional; y ese proceso se encuentra hoy ante la exigencia de una serie de cambios constitucionales que den respuesta a los retos que implican, más democracia y los retos de la globalización.

En nuestro país, la intervención de las fuerzas sociales ha venido cobrando cada vez mayor relevancia en el ámbito de la democracia formal —antes reservado casi exclusivamente a las fuerzas políticas—, lo que ha dado lugar a mejores condiciones para que el Estado pueda cumplir su función social y garantizar, en esta medida, que se consolide como democrático y se aleje de formas autoritarias<sup>473</sup>. En efecto, “al perseguir fines sociales, la participación política adquiere una nueva dimensión y la democracia pasa, de ser un conjunto de reglas del juego, a ser un rumbo para llegar a la justicia por la vía de la libertad”<sup>474</sup>. En el curso de su evolución democrática, México ha ido consolidando su composición plural, lo que ha obligado a las distintas fuerzas políticas a impulsar nuevas vías para dialogar y construir acuerdos, donde la opción entre la cooperación política o el bloqueo partidario dogmático, no puede ser más una disyuntiva. Me parece que existe una percepción generalizada en cuanto a que los desacuerdos entre las fuerzas políticas tienen costosas consecuencias e inhiben las propuestas, fomentan la desafección social hacia el sistema político y ponen en entredicho la viabilidad de las instituciones, y que esto podría conducir, en un caso extremo, a graves desavenencias sociales.

Los efectos colaterales de la pugna por el poder y en el poder entre fuerzas políticas antagónicas, pueden debilitar los mecanismos que sirven al propósito de que los individuos y los grupos sigan las reglas, desgastar innecesariamente a las instituciones, reducir la atención social por los asuntos de interés general y, en consecuencia, conducir a una pérdida de rumbo en el cumplimiento del objetivo imprescindible: preservar a la sociedad y su sistema de instituciones, que es

---

<sup>473</sup> Reyes Heróles, Jesús, “Avanzamos en la democracia, perfeccionándola, o retrocedemos”, discurso pronunciado el 5 de febrero de 1978, *op. cit.*, nota 338, pp. 222-223, paráfrasis.

<sup>474</sup> *Ídem.*

sostén del ejercicio del poder público. “Con las instituciones, todo, incluso su cambio; contra ellas, nada, [porque] coincidiendo en lo fundamental, podemos discutir y hasta cuestionar todo lo demás y darle distintas opciones a quien tiene que decidir: el pueblo”<sup>475</sup>.

En el curso de nuestra transición, logramos democratizar nuestras instituciones, los procesos políticos y electorales, y las relaciones entre fuerzas políticas diversas, haciendo más horizontal el ejercicio del poder; no obstante, debemos consolidar los avances, y para ello es fundamental que los actores sociales y políticos se aperciban del apremio de poner al día las instancias y las reglas que nos hemos dado, y que estos últimos comprendan que su desempeño es lo que permitirá a la comunidad apreciar el valor tangible de la democracia.

### **5.2.1. Redistribución del poder: signo de los tiempos**

Los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI constituyeron, para México, no sólo una época de cambio, sino un cambio de época. Como consecuencia de la evolución de pensamiento y de actitud de la sociedad, ahora más participativa y plural, ocurrieron diversas transformaciones que permearon la vida pública y que incidieron en la vigorización de la democracia, como principio compartido por la mayoría de los países de occidente e impulsado por el sistema de naciones unidas.

El tránsito de un régimen político que había concentrado el poder en la figura presidencial, tanto en su relación con los demás ámbitos de gobierno, como en la que guarda con los otros poderes, hacia otro identificado por una ‘devolución’ de facultades, jurídicas y fácticas, del centro a la periferia, y del Poder Ejecutivo hacia sus iguales, dio lugar a un proceso de redistribución llana del poder que se ha convertido en un signo de esta época. La reivindicación de los gobiernos locales frente al federal, y el mayor protagonismo de los poderes, especialmente del Legislativo frente al Ejecutivo, era y lo sigue siendo, una necesidad imperiosa, que es menester encauzar por la ruta adecuada, pues el objetivo no es debilitar a

---

<sup>475</sup> *Ibidem*, “Hagamos política en todas partes”, discurso pronunciado el 21 de febrero de de 1972, p. 259.

la institución presidencial, sino establecer los mecanismos idóneos para que cada uno desempeñe adecuadamente sus funciones, de manera tal que la sociedad sea servida adecuadamente.

Se requiere un rediseño político y normativo para hacer más democrática la práctica política y más eficaz la función pública; que comprenda a los tres poderes, a los organismos constitucionales autónomos, y, por supuesto, a los tres órdenes de gobierno; que dé cabida a los nuevos paradigmas que identifican a las sociedades democráticas modernas. Un planteamiento cuyo eje transversal esté determinado por el principio *propersona* y que el respeto a los derechos humanos sea condición de la actuación del poder público; que establezca mecanismos certeros de control del poder, que involucre también la participación activa de los ciudadanos; y que dé lugar a un ejercicio equilibrado de las funciones de cada poder del Estado. Estos cambios deben solidificar esa tendencia redistribuidora del poder y de la responsabilidad. Estamos frente al urgente imperativo de generar un cambio cultural en materia política; esto es, una transformación de la forma de pensar que desemboque en una nueva y distinta manera de actuar.

### **5.2.2. Gobernabilidad democrática**

Si entendemos por reforma política el conjunto de normas jurídicas que sirven para modificar, reordenar y dinamizar el equilibrio existente entre los poderes públicos, podemos coincidir en que las disposiciones constitucionales y legales en materia político-electoral y de diseño institucional, deben servir para fortalecer el diálogo republicano, los equilibrios entre las instancias que integran el poder público y el adecuado funcionamiento de las instituciones. Nuestra Constitución, parafraseando a Jesús Reyes Heróles<sup>476</sup>, no es un texto seco ni cristalizado; se trata de un texto vivo que se sustenta en las relaciones sociales de la nación, y por tanto, es modificable a la luz de realidades distintas y de la ampliación de las ideas, y eso es lo que ha permitido que opere como instrumento transformador de la realidad, como lo acredita la evolución del Estado de Derecho

---

<sup>476</sup> *Ídem.*

decimonónico, al actual Estado social y democrático de Derecho característico de nuestro país.

La democracia se expresa en todos aquellos mecanismos con los cuales los ciudadanos pueden manifestar sus opiniones, contribuir a la integración de los poderes públicos, e impulsar las soluciones a sus necesidades y aspiraciones, precisamente lo que da lugar a la gobernabilidad democrática. En efecto, para que la gobernabilidad sea democrática, se requiere que el régimen “tenga bien aceptados los mecanismos para propiciar acuerdos y lograr generar consensos”<sup>477</sup>, pues lo opuesto traería como resultado una democracia ingobernable. La democracia como tal, no es suficiente para garantizar gobiernos eficaces; si no está anclada en instituciones sólidas, en reglas claras y justas, en el sano equilibrio entre los poderes y conducida por actores políticos de arraigadas convicciones democráticas, se corre el riesgo de la ingobernabilidad, aun cuando los gobernantes hubieren sido electos bajo métodos jurídica y políticamente incuestionables.

De acuerdo con Kelsen<sup>478</sup>, democracia implica construir acuerdos, no imponer voluntades, por tanto, la gobernabilidad en una democracia debe concentrarse en desarrollar los mecanismos que propicien los arreglos, los cuales pueden ser vistos desde dos perspectivas: el diseño institucional y la cultura política, siendo el primero indispensable para proveer a la construcción y consolidación de la segunda, propiciando una tendencia hacia el compromiso mediante la renovación del marco institucional en el que existan cauces y estímulos para lograr la cooperación entre las diversas fuerzas políticas<sup>479</sup>, y no la imposición de la regla de la mayoría. Nuestra cultura política, no debe olvidarse, se sustenta en una forma de Estado federal, y de gobierno republicano, acompañado de un sistema presidencial que se arraigó desde que nuestro país se

---

<sup>477</sup> Córdova Vianello Lorenzo, “Las relaciones Ejecutivo- Legislativo y la Gobernabilidad Democrática”, en *Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica*, Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Daniel Zovatto (Coords.), México, UNAM, IDEA, AECID, Instituto Iberoamericano para el Desarrollo del Derecho Constitucional, 2009, p. 351.

<sup>478</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, cit. pos. Córdova Vianello, Lorenzo, op. cit., nota 477, p. 352.

<sup>479</sup> *Ibidem*, pp. 354-356, paráfrasis.

constituyó como nación independiente<sup>480</sup>, y que en su devenir histórico impuso al Presidente de la República como la figura fuerte del sistema –unipersonal–, pero sujeto a los controles constitucionales –propios del principio de división de funciones– a cargo del Congreso –figura vital del sistema y, además, de integración colegiada–, para moderar su desempeño y evitar el autoritarismo. De primera intención parecería que el sistema parlamentario reviste mayores ventajas que el presidencial; pero, lo cierto es que el que mejor le va a un país es aquél que responde a su propia cultura política, su identidad histórica, su idiosincrasia, su sistema electoral y de partidos; es decir, a su propia manera de ser democrático, pues ninguno de los dos sistemas ha probado ser eficaz *per se*<sup>481</sup>.

El rediseño que exige la actual situación, debe entrañar el replanteamiento del poder mismo y del modo de ejercerlo, seguramente ahondando en aspectos como el social, el federalismo, el equilibrio entre los poderes y los procesos políticos, entre otros. Una reforma del poder, como la planteó Luis Donaldo Colosio, “para que exista una nueva relación entre el ciudadano y el Estado [...] para democratizarlo y para acabar con cualquier vestigio de autoritarismo”<sup>482</sup>, donde los poderes, los órganos constitucionales autónomos, los órganos colegiados de regulación en distintas materias, y todas las instituciones que de ellos derivan y forman parte, cumplan con su función social, sujetos a los estrictos límites constitucionales y a los principios de defensa y promoción de los derechos humanos.

En la reformulación de estos mecanismos e instituciones, deben considerarse instrumentos que permitan la participación ciudadana, pues sociedad y gobierno requieren que se impulse la cooperación y la sinergia de fuerzas, de

---

<sup>480</sup> Véanse apartados: “2.2. Siglo XX: reacomodos institucionales hacia la transición democrática” y “2.2.2. La Constitución de 1917”.

<sup>481</sup> Mainwaring, Scott, y Shugart, Matthew S., “Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)”; Víctor Alarcón Olguín y Charles D. Kenney (trads.), *Foro internacional*, v. 33, no. 4 (134) (oct.-dic. 1993), p. 653-683, pp. 658 y ss. [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/RDSPGU8E6781QER1E23HSFU46A344.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RDSPGU8E6781QER1E23HSFU46A344.pdf), [consultado: 24/07/2012].

<sup>482</sup> Discurso de Luis Donaldo Colosio, pronunciado el 6 de marzo de 1994, durante el acto conmemorativo del LXV Aniversario del PRI, en el Monumento a la Revolución. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>, [consultado: 16/07/2012].

forma tal que la polarización extrema no tenga cabida. En este sentido, será necesario rehacer buena parte del marco normativo que regula nuestro sistema institucional; entre otros, los instrumentos para que gobernantes y representantes populares rindan cuentas, y los mecanismos con base en los cuales se concretan las relaciones entre los poderes del Estado y las instituciones en particular.

Las decisiones del Legislativo deben proveer a los ciudadanos de razones suficientes para admitirlas, observarlas y defenderlas; al Ejecutivo, de las herramientas necesarias para concretarlas; y al Judicial, de las normas para velar eficazmente por el apego de todas las autoridades a la Constitución y, eventualmente, sancionar casos concretos de inobservancia y, además de proveer de los argumentos y criterios jurídicos al primero —en la brega cotidiana de la función jurisdiccional—, para que, en el ejercicio de su función legislativa, sea capaz de elaborar las normas y los mecanismos necesarios para una adecuada impartición de justicia.

Todas éstas son algunas de las razones que sustentan la necesidad impostergable del fortalecimiento del Legislativo, donde el debate no se enfoque únicamente en el punto de definir cuál de los poderes debe tener más o menos atribuciones, sino en los mecanismos para que interactúen y sean capaces de alcanzar la eficacia en el servicio público, en un ambiente de gobernabilidad democrática.

En esta nueva etapa de nuestra historia, el Poder Legislativo debe ocupar un espacio central, como expresión grupal y diversa, o de la representación nacional y responsable de discutir los grandes temas de la república, así como de diseñar las mejores soluciones, tanto normativas como institucionales, siempre en coordinación con los demás actores políticos, especialmente con el Ejecutivo, cuya propia fortaleza debe servir al propósito de encauzar eficazmente la acción del Estado. En efecto, siendo el Congreso el espacio donde se encuentran representadas las distintas visiones acerca del futuro del país —dada su composición plural—, los ciudadanos deberían tener en ese órgano estadual, el espacio más adecuado para promover el logro de objetivos comunes que

corresponderá, en buena medida, al titular del Ejecutivo poner en marcha, en la lógica de nuestro sistema presidencial.

### **5.2.3. Los modelos mayoritario y consensual de democracia**

Al estudiar la manera de gobernar y de lograr acuerdos en países democráticos, Arendt Lijphart<sup>483</sup> definió dos grandes modelos de democracia: a) el de “gobierno de la *mayoría* del pueblo” o Westminster, que es típico de sociedades homogéneas, y en el que las minorías –políticas, raciales, lingüísticas, religiosas, etcétera— están destinadas a permanecer en la oposición y, por tanto, sin representación o con una muy escasa, y excluidas de la toma de decisiones; y b) el ‘modelo consensual’, característico de sociedades integradas por grupos heterogéneos, en las que se han adoptado medidas para garantizar que las minorías estén representadas, reconociendo así la pluralidad social y su riqueza.

El modelo consensual favorece los acuerdos y evita las posturas encontradas; tiende a maximizar el arreglo y la aprobación de las propuestas, y no gobernar atado a los estrictos límites legales para sacar adelante determinadas políticas e instrumentos públicos. Con base en él, las decisiones de los órganos estatales se traducen en leyes, instituciones y políticas públicas que atienden, en la medida de lo posible, las diferentes posturas ideológicas, y en las que las cesiones de unos se convierten en beneficios de otros, y viceversa, y se traducen en logros comunes, lo que implica que los gobernados pueden ver reflejadas sus expectativas en dichos instrumentos.

De acuerdo con este autor, los elementos necesarios para un modelo consensual de democracia son: a) composición partidista plural del gabinete del Ejecutivo; b) equilibrio entre poderes; c) existencia de un sistema multipartidista; d) representación proporcional en los órganos colegiados de toma de decisiones; e) corporatismo de los grupos de interés; f) gobierno federal y descentralizado; g) bicammarismo fuerte; h) rigidez constitucional; i) revisión judicial de la constitucionalidad; y j) independencia del banco central. Lijphart llega a la

---

<sup>483</sup> Lijphart, Arendt, *Modelos de democracia formas de gobierno y resultados en treinta países*, Carme Castellnou (trad.), Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2008, p. 43.

conclusión de que el modelo ideal de democracia es el consensual, y que no únicamente los países que han llevado a cabo procesos de transición democrática, deberían asumir ese modelo pues, según la información empírica que reunió en su estudio de 36 democracias, los beneficios sociales de las políticas públicas son superiores en una democracia consensual. No le falta razón a Arthur Lewis, para quien “todos los que están afectados por una decisión, deberían tener la oportunidad de participar en la toma de esa decisión de forma directa o a través de representantes elegidos [y que] prevalezca la voluntad de la mayoría”<sup>484</sup>. Sin embargo, me parece que la participación de las minorías no debe limitarse a la mera expresión de sus opiniones, sino a la construcción de la decisión misma, pues de otra manera se estaría limitando el contenido que en la actualidad se ha dado al concepto de democracia. La idea es que las decisiones políticas se tomen considerando los diferentes puntos de vista y que no sea solamente una mayoría matemática la que decida. Las propuestas para tomar decisiones no deben versar estrictamente sobre aprobar o no un proyecto, sino que en ellas deben expresarse las soluciones más viables y considerar las necesidades de toda la población.

A la luz de los elementos que Liphart propone como definatorios del modelo consensual de democracia, puede afirmarse que, en el caso mexicano, esta modalidad fue construyéndose paulatinamente y, si bien con algunas variantes, aún continúa en proceso de consolidación. Nuestro sistema político ha dado como resultado la existencia de tres partidos fuertes que comparten las preferencias electorales mayoritarias, y de algunos partidos menos votados que básicamente participan del reparto de asientos de representación proporcional, si bien tienen alguna presencia importante en ciertas regiones.

### **5.3. El nuevo tiempo del Poder Legislativo**

---

<sup>484</sup> *Cit. pos.* Liphart, Arendt, *op. cit.*, nota 483, p. 46.



En tanto que el poder público es uno, su división convencional es, llanamente, para su ejercicio<sup>485</sup>; y si el poder es uno, lo natural es que las funciones que desarrolla cada 'poder' sean complementarias, no contrarias. Partiendo de esta premisa, el diálogo republicano, entendido como la comunicación permanente, en el marco de la ley, respetuoso entre pares, civilizado, en que se acredite capacidad para plantear y disposición para escuchar, genuina actitud colaborativa, en aras de satisfacer las expectativas ciudadanas y lograr los fines del Estado, es un paso más en la evolución del ejercicio del poder y en la consolidación del régimen democrático.

En la teoría constitucional moderna se reconoce la necesidad de que existan controles que limiten y vigilen el ejercicio del poder público, como parte esencial del proceso, justamente, del poder público, el cual consta de tres etapas consecuentes: obtención, ejercicio y control del mismo. Si bien el tema específico de las funciones de fiscalización y control lo abordaré en un apartado posterior, me propongo analizar antes algo que me parece fundamental, en el contexto de lo que actualmente puede considerarse una menos rígida concepción sobre la teoría de la división de poderes. Me refiero a aquélla que reconoce que, si bien es cierto que deben existir controles interorgánicos entre los poderes de un Estado, considero que también deben desarrollarse canales y mecanismos que favorezcan un intercambio permanente entre ellos, a fin de hacer más ágil y eficiente su desempeño. Se trata de impulsar un esquema que fortalezca el equilibrio entre poderes y, lo más importante, que le reporte buenos resultados a la ciudadanía.

En mi opinión, una de las formas más eficaces para desarrollar dichos mecanismos es, justamente, mantener una relación fluida que haga posible el intercambio constante de información, de opiniones y de propuestas acerca de los asuntos que afectan a la sociedad, y que demandan la atención de quienes son responsables de resolverlos, o bien de vigilar que se resuelvan. Sin ser una función de control en sí misma, sus efectos lo serían, pues si el Legislativo y el Ejecutivo, básicamente, son capaces de establecer un canal abierto de trato

---

<sup>485</sup> El artículo 49 de nuestra Carta Magna señala: "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

institucional, bajo ciertas reglas, muchos de los resultados que se busca conseguir mediante el ejercicio de las funciones de fiscalización y control *ex post*, podrían obtenerse *ex ante*.

Un primer acercamiento consiste en replantear los mecanismos e instrumentos que requiere el Legislativo en sus relaciones e interacción con los otros poderes, con los organismos internacionales y con la sociedad.

### **5.3.1. Su relación con el Ejecutivo**

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo constituyen uno de los puntos más sensibles del desafío de la gobernabilidad democrática que, en un sistema como el nuestro, depende de la generación de compromisos y de un constante acuerdo entre las partes. Son estos dos poderes, por su origen democrático y la versatilidad de los asuntos a su cargo, los que se encuentran en permanente tensión –que no necesariamente desencuentro—, lo que obliga a contar con un siempre depurado marco jurídico, para hacer de ese vínculo, uno flexible, práctico y eficaz para la toma de decisiones oportuna y fructífera.

La existencia de vías adecuadas para el establecimiento de un efectivo diálogo republicano entre los poderes, además de favorecer las relaciones entre éstos, indudablemente traería consigo la ampliación de los espacios de comunicación, propios de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, y entre los grupos emergentes de la sociedad que buscan que sus demandas sean escuchadas por sus representantes.

Una eventual facultad del Legislativo para conseguir que el Presidente de la República acuda al Congreso, bajo determinadas circunstancias, a efecto de discutir y tomar acuerdos sobre temas relevantes de la agenda nacional que atañan a ambos poderes, demostraría la eficacia del poder y de la política, pues se estaría ante la posibilidad de tomar decisiones preventivas o correctivas respecto de los asuntos de fondo o de ocasión, haciendo más expedito y diáfano el intercambio entre los poderes, los cuales comparten la responsabilidad relativa al diseño y ejecución de las políticas públicas, que finalmente no persiguen otra

cosa que encontrar soluciones efectivas a problemas reales de la sociedad a la que se representa y se gobierna.

No se trata, en modo alguno, de tener al Ejecutivo uncido a la agenda política del Legislativo, o de forzarlo a acudir a responder preguntas a capricho de legisladores o grupos parlamentarios. Se trata de establecer, como ya dije, canales por los que se deslice una comunicación permanente e informada; un diálogo entre dos poderes, cuyas responsabilidades se encuentran inevitablemente imbricadas. Un intercambio de esta naturaleza favorecería la toma de decisiones y fortalecería no sólo el ejercicio de las funciones de control y de fiscalización del ejercicio del poder público, sino a establecer dispositivos de anticipación e inclusive de toma de decisiones coyunturales en el momento justo. Se trata de establecer todos aquellos mecanismos que abonen a un mejor y más eficiente ejercicio de las funciones que corresponden a cada uno de los poderes públicos y, por ende, a la prestación de un mejor servicio a la sociedad.

Algunos organismos internacionales, como COPA<sup>486</sup>, se han pronunciado en el sentido de que debe instaurarse una coordinación adecuada entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, lo cual puede lograrse mediante la creación de organismos o comités especiales de coordinación, según se desprende del documento “Contribución parlamentaria a la democracia: criterios para los parlamentos de las Américas”<sup>487</sup>. En él se propone que debe establecerse un procedimiento riguroso y sistemático para enmarcar la formulación de preguntas, en forma escrita u oral, por parte de los parlamentarios, además de una supervisión de los ministerios, de las empresas públicas y de las agencias relacionadas con el sector de defensa y de seguridad nacional<sup>488</sup>.

---

<sup>486</sup> Confederación Parlamentaria de las Américas. Véase: apartado “5.2.3. Su relación con organizaciones internacionales: diplomacia parlamentaria”.

<sup>487</sup> XI Asamblea General de la COPA, X Reunión Anual de la Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas, Ciudad de Quebec, Canadá, del 6 al 9 de septiembre de 2011, Comisión de Democracia y Paz, *Contribución Parlamentaria a la Democracia: Criterios para los Parlamentos de las Américas*, <http://www.copa.qc.ca/esp/asamblea/2011/documents/DOC-CDP-criteres-e-VF.pdf>, [consultado: 15/08/2012].

<sup>488</sup> *Ídem*.

Un efectivo sistema de frenos y contrapesos, traería como consecuencia una mayor funcionalidad en el proceso del poder público y, por ende, mayores legitimidad y aceptación de los gobernados hacia sus gobernantes. Si bien no puede ser medible bajo parámetros cuantitativos, la magnitud de los beneficios que traería consigo el respeto al límite competencial de cada poder, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros, sí puede serlo en términos de funcionalidad y eficiencia en la prestación del servicio de gobierno, es decir, en el cumplimiento de las funciones que corresponden a cada poder, y eso puede ser una razón de peso suficiente como para, por lo menos, impulsar el debate en la materia. Los artículos 69 y 93 de nuestra Constitución ameritan, pues, una revisión concienzuda y, eventualmente, una reforma que induzca nuevas formas de diálogo para el equilibrio en el ejercicio del poder público.

#### **5.3.1.1. El informe anual del Ejecutivo**

Para impulsar el fortalecimiento del Poder Legislativo, en este rediseño es necesario revisar los mecanismos de control que éste tiene a su cargo, sin demérito de otros que tienen como objetivo incentivar el diálogo republicano. Es el caso del informe del Ejecutivo y su glosa, que “es sólo una de las importantes tareas que exigen una respuesta normativa de nuestros representantes”<sup>489</sup>. Han quedado atrás los tiempos en que la ceremonia formal en la cual el Ejecutivo acudía ante la representación nacional a presentar su informe al Legislativo, y durante la cual dirigía un mensaje a la nación sobre el estado que guardaba la administración pública, servía como escenario para la alabanza del Presidente<sup>490</sup>, como atrás fue quedando también la utilización de la misma ceremonia como foro público de los grupos políticos antagónicos a este último para el desahogo de agravios, justificados o no, y la expresión de vituperio y rechazo a su contraparte.

---

<sup>489</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “La reforma al formato del informe presidencial ¿parálisis o autismo legislativo?”, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derechos Procesal Constitucional Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, t. XI Justicia, federalismo y derecho constitucional, 2008, p. 645.

<sup>490</sup> El ‘día del Presidente’, llegó a llamarse al día en que el titular del Ejecutivo, en un acto formalmente republicano, comparecía ante el Legislativo a presentar su informe anual.

Este tema representó, durante algunos años, motivo para el diferendo entre los distintos grupos políticos, que derivó, mediante las reformas respectivas, en la eliminación definitiva de dicha ceremonia. Sin embargo, siendo el informe presidencial una de las mejores ocasiones para propiciar un intercambio de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, terminó por desaprovecharse la instancia y ser absolutamente insuficiente. El informe presidencial debe ser una de las mejores ocasiones para propiciar un intercambio directo de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; sin embargo, la regulación que sobre el mismo establece el reformado artículo 69 constitucional lo convirtió en una oportunidad perdida. Tiene razón Cecilia Mora-Donatto al afirmar que “el reto, ahora, es generar el consenso necesario para determinar cómo debemos rediseñar el informe presidencial y su glosa y convertirlos, de una vez y para siempre, en instrumentos que contribuyan a que el Congreso sea un eficaz órgano controlador”<sup>491</sup>. Hoy, las fuerzas políticas con representación en el Congreso han empezado a identificar espacios más idóneos para el diálogo y la negociación, y a entender que el órgano estadual del que forman parte puede actuar, efectivamente, como ese “comité de agravios de la nación y un Congreso de opiniones”<sup>492</sup>, en un ambiente más civilizado y edificante.

Se requiere entonces elaborar nuevas bases para un diálogo fructífero entre el Ejecutivo y el Legislativo, no para entrar en una polémica estéril, ni mucho menos para exponer al Presidente de la República a algún tipo de vejación pública. No, el control parlamentario debe cuestionar las actividades ordinarias de la administración pública, sobre todo aquéllas que tienen que ver con la gestión de los recursos públicos. En muchas ocasiones, el uso inadecuado de fondos públicos pudo haberse evitado, si hubiera existido algún control que permitiera revisar las políticas de adjudicación de contratos y el destino de los recursos, entre otras.

---

<sup>491</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 489, p. 645.

<sup>492</sup> Stuart Mill, John, *cit. pos.* Valencia Escamilla, Laura, *La representación parlamentaria, Un recorrido histórico por la teoría política*, México, Cámara de Diputados de la LX Legislatura-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 82.

El problema no es ya el formato o las formalidades que deben o no observarse –sin dejar de ser importantes— para que el Ejecutivo cumpla con su obligación constitucional de informar a la nación, por conducto del Legislativo, sobre el estado que guarda la administración pública, sino los objetivos que pretenden lograrse con ello, que no son ni deben ser otros, que los de seguir fortaleciendo el esquema de libertades y derechos de los gobernados; de cumplir con las expectativas ciudadanas, su viabilidad y funcionalidad en el proceso del poder político. Para ello, es importante traer a la palestra la comparecencia del Ejecutivo ante la representación nacional para presentar su informe sobre el estado que guarda la administración pública y, lo más importante, para formular compromisos recíprocos en la atención de los asuntos sobre los que, consensualmente, debe existir atención legislativa y presupuestal.

En América Latina existen muchos ejemplos de este tipo de diálogo. Por ejemplo, el artículo 101 de la Constitución argentina establece que el jefe de gabinete debe comparecer mensualmente ante el Congreso para informar de la marcha del gobierno, pudiendo ser interpelado e inclusive ser sujeto de una moción de censura, lo que eventualmente puede acarrear su destitución. Los ministros, por su parte, según lo dispuesto por el artículo 104, deben presentar al Congreso, una vez que éste abra sus sesiones, una memoria detallada del estado de la nación, en todo lo tocante a sus respectivos ramos, y el artículo 71 faculta a cada una de las cámaras para hacerlos comparecer para recibir las explicaciones e informes que considere convenientes.

En su artículo 135, la Constitución colombiana establece que cada una de las cámaras puede solicitar al gobierno los informes que necesite –salvo en lo relativo a “instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado”—; reservar sesiones a la realización de preguntas orales que realicen los legisladores a los ministros y a las respuestas de éstos; y citarlos, e inclusive requerirlos, para que comparezcan a las sesiones, y en caso de que no acudan, sin causa aceptada por la cámara de que se trate, ésta podrá proponer moción de censura. En la sesión donde se lleve a cabo la comparecencia de algún ministro,

ésta deberá encabezar el orden del día; los ministros deben ser oídos en esa sesión, si bien el debate puede continuar en sesiones posteriores, por acuerdo de la cámara respectiva, y no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.

La Constitución de Costa Rica, en su artículo 140, previene que el Presidente y los ministros tienen la obligación de rendir los informes que la Asamblea Legislativa les solicite, y estos últimos, por disposición del artículo 145, deben acudir a las sesiones cuando ésta así lo disponga. En cuanto a la obligación del Presidente de informar anualmente, según el artículo 139, ésta incluye, además, la de “proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación”. El artículo 121 faculta a la Asamblea Legislativa a formular interpelaciones a los ministros e inclusive censurarlos cuando, a su juicio, “fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos”.

El artículo 183 Constitución de Guatemala establece la obligación del Presidente la de informar anualmente al Congreso sobre la situación general del país, y 166 prevé la obligación a cargo de los ministros de presentarse al Congreso, para contestar las interpelaciones que los diputados les formulen, con excepción de las que se relacionen con asuntos diplomáticos u “operaciones pendientes”, y ninguna autoridad, incluido el Congreso mismo, pueden limitar este derecho, calificar las preguntas o restringirlas. El artículo 167 señala que el ministro interpelado no podrá ausentarse del país ni excusarse de responder, y si se emite un voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por la mayoría absoluta del total de diputados, éste deberá presentar inmediatamente su dimisión. Cuando se solicite su presencia, según el artículo 168, los ministros están obligados a asistir a las sesiones del Congreso o a las comisiones, y participar con voz en toda discusión relacionada con su cartera ministerial, además de prever la obligación de todos los funcionarios y empleados públicos de acudir e informar al Congreso, cuando éste o sus comisiones lo consideren necesario.

La Constitución peruana estipula, en su artículo 118, la posibilidad de que el titular del Ejecutivo dirija mensajes al Congreso “en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito” cada año, debiendo contener “la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que [...] juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso”. El presidente del Consejo de Ministros –equivalente al gabinete—, o al menos uno de los ministros, según el artículo 129, deben concurrir periódicamente a las sesiones plenarios del Congreso “para la estación de preguntas”, y según el artículo 130, el presidente del Consejo debe acudir ante el Congreso, acompañado de los integrantes del primero, dentro de los 30 días de haber asumido su cargo, “para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión”. Por disposición del artículo 131, los ministros deben concurrir cuando el Congreso los llama para interpelarlos.

Con base en estos ejemplos, resultaría útil para nuestra democracia realizar el análisis –y eventualmente la adopción— de algunas medidas de control parlamentario relacionadas con la obligación del titular Ejecutivo de informar sobre el estado de los asuntos del gobierno, de forma tal que, al presentar su informe por escrito al Congreso, acuda físicamente al recinto parlamentario para pronunciar un mensaje en la tribuna, y en esa ceremonia se dé un intercambio entre el primero y los integrantes del segundo. Cada grupo parlamentario estaría en posibilidad de expresar su opinión, con derecho del Presidente a una réplica. Éste también podría asistir a las sesiones del pleno de cualquiera de las dos cámaras, e intervenir en tribuna para exponer sus proyectos de ley, facultad que podría delegar en los secretarios de despacho. Por su parte, los secretarios de despacho podrían rendir informes periódicos de labores por año, y asistir a cada una de las cámaras –en caso de ser citados— para dar explicaciones sobre su gestión. Es importante que los grupos parlamentarios tengan el derecho de realizar preguntas por escrito a los secretarios de despacho, quienes tendrían que responderlas en un plazo perentorio, prorrogable por acuerdo del Presidente de la cámara respectiva.



### **5.3.1.2. Intervención del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo**

La figura de ‘Plan Sexenal’ –aprobada por la asamblea general del PNR, en diciembre de 1933— fue utilizada como herramienta para la planeación gubernamental hasta 1983, cuando, mediante reforma al artículo 26 de nuestra Carta Magna, se estableció como obligación del Estado la de organizar un sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional, cuyo resultado sería el Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que quedarían sujetos los programas de la administración pública federal. En su elaboración se contaría con la participación de la sociedad y la opinión del Legislativo. La ley de la materia previene actualmente que el Congreso puede formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo.

Como se aprecia, la participación del Congreso en materia de planeación para el desarrollo es prácticamente testimonial, pues las opiniones y observaciones que eventualmente llegare a emitir, no tienen carácter vinculante, además de que la única obligación que tiene el Ejecutivo respecto de aquél es la de remitirle, en el mes de marzo, un informe de las acciones y los resultados del Plan y los programas, sin importar si los resultados son positivos o negativos, o si atendió o no las observaciones del Congreso, y si los resultados no son los esperados, el Ejecutivo no está obligado a informar de las acciones o los correctivos que procederán.

Siendo el Legislativo el asiento de la representación nacional, su participación en el proceso de planeación del desarrollo debe ir más allá de meras opiniones y observaciones. Su participación durante el proceso, debe incidir, inclusive, en el acto de elaboración y aprobación del PND, en tanto instrumento de política pública para la definición de metas y objetivos de corto, mediano y largo plazos. Lo anterior hace sentido con base en los efectos del acto jurídico, y éste, es decir, el PND, no debería producir ninguno en la sociedad si ésta no ha

manifestado expresamente la voluntad, en este caso, a través de sus representantes en el Congreso.

Por ello, la participación del Congreso en la elaboración y aprobación del PND debe atender, al menos, tres propósitos fundamentales:

- a) Que el pueblo, a través de sus representantes, acepte y valide la propuesta del Ejecutivo, ya que, de lo contrario, éste carecería de legitimidad para ejecutar actos que eventualmente afectarían al primero;
- b) Que como requisito para la aprobación, el Ejecutivo presente un proyecto de desarrollo de largo plazo, en el que se establezcan metas y prioridades en los programas sexenales, enfocados a objetivos concretos; y
- c) Que se dé continuidad a las políticas y programas exitosos de las administraciones anteriores y que sea la representación nacional la que decida qué programas deben preservarse y bajo qué directrices y metas, quedando al Ejecutivo la facultad de hacer propuestas para mejorar los resultados y optimizar los recursos que en ellos se inviertan.

### **5.3.1.3. Ratificación de los integrantes del gabinete y moción de censura**

El origen de la atribución del Senado mexicano para ratificar algunas designaciones que hace el Ejecutivo, forma parte de nuestra historiografía constitucional. Dicha facultad tiene su origen en el nacimiento mismo de los Estados Unidos de Norteamérica, país cuna del presidencialismo. Alexander Hamilton, uno de sus padres fundadores, “defendió la facultad de ratificación senatorial ante quienes abogaban por una libertad irrestricta de designación por parte del presidente, aduciendo que el riesgo de realizar malos nombramientos no fortalecía al presidente y sí debilitaba a la República. La confianza no era, por tanto, un asunto ajeno a las consideraciones de un sistema presidencial en gestación”<sup>493</sup>.

---

<sup>493</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 413, p. 18.

Entendamos a la ratificación como el aval que otorga el Congreso en su conjunto o alguna de sus cámaras, para que determinado ciudadano desempeñe un cargo o comisión públicos, el cual tiene por objeto acreditar que el candidato cumple o no con ciertos requisitos mínimos para el desempeño de determinadas funciones. En este sentido, este acto sirve al propósito de mostrar “a la sociedad que entre los órganos del poder político existen compromisos compartidos que facilitan la cooperación y, por ende, la adopción de políticas de Estado”<sup>494</sup>, lo que abona a la construcción de acuerdos y al desarrollo del país.

Es característico de los sistemas presidenciales, que los nombramientos de los servidores públicos que acompañarán al titular del Ejecutivo dependan solamente de él, pues con ellos habrá de dar concreción a sus políticas y programas de su gobierno; sin embargo, como nota característica de la democracia, es importante que aquél involucre a la representación nacional en ese acto republicano que es el aval que ésta otorgue sobre la idoneidad de dichos nombramientos, porque ello fortalecerá las relaciones, el diálogo republicano y la corresponsabilidad entre ambos poderes. De igual forma, puede dar lugar a mejores resultados de la gestión pública y prevenir los problemas que derivan de la falta de comunicación y de las diferencias con las fuerzas políticas de signo diverso al del titular del Ejecutivo. No obstante la importancia de ese aval político, parece recomendable que el Congreso, o alguna de sus cámaras, posea mecanismos legales para vigilar el recto y eficaz desempeño del servidor público ratificado, de modo que se prolongue en el tiempo y se convierta en una especie de ‘control de confianza’<sup>495</sup>.

Actualmente, el Senado tiene la facultad para ratificar los nombramientos del Procurador General de la República, embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes de los órganos colegiados reguladores en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica,

---

<sup>494</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>495</sup> Véase: Mora-Donatto, Cecilia, “Oposición y control parlamentario”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 23, junio-diciembre 2010, pp. 121-151.

coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, de acuerdo con lo previsto por el artículo 76, fracción II de la Constitución<sup>496</sup>. Hoy, lejos de cuestionar la facultad del Ejecutivo de nombrar a sus colaboradores más cercanos, ni de debilitar su ámbito de atribuciones en sentido alguno, propongo que el Congreso sea copartícipe de este proceso, y que la facultad senatorial se extienda a los titulares de las empresas públicas que tienen gran impacto en el desarrollo nacional como Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), de la Comisión Nacional del Agua (CNA), entre otros, por el impacto que sus acciones tienen en todos los ámbitos de la vida nacional. Para el caso de un Presidente electo, a fin de lograr que el nombramiento de los titulares de los organismos cuya ratificación es facultad del Senado, podría otorgársele la facultad de enviar sus propuestas para desahogar el procedimiento, y que en la fecha de asunción formal de su cargo, ya se encuentre desahogado el procedimiento formal de su ratificación.

Por otra parte, a fin de evitar la utilización de este mecanismo con fines políticos, se deberán establecer reglas mínimas que garanticen que: a) la negativa del Congreso sea la excepción y no la regla; b) sólo proceda por la notoria falta de idoneidad de la propuesta; c) la resolución del Congreso esté debidamente motivada; d) la decisión se tome con base en un *quórum* y votación determinados, y e) la ausencia de uno de los requisitos señalados en los incisos c) y d), por dos ocasiones consecutivas, pueda dar lugar a una afirmativa ficta. Otros trámites serán necesarios para el nombramiento de encargados de despacho, en caso de remoción y en tanto se realiza un nuevo procedimiento. Finalmente, el Presidente debe conservar su facultad para remover libremente a sus colaboradores, pues lo que se busca al es fortalecer las instituciones y no limitar al Ejecutivo.

Sobre este planteamiento se han pronunciado diversas organizaciones parlamentarias internacionales, como la COPA, de acuerdo con la cual, el Congreso debe tener la posibilidad de aprobar las designaciones de cargos de alta

---

<sup>496</sup> El espectro de nombramientos a ratificar por el Senado se amplió merced a la reforma constitucional de julio de 2012, que fue publicada el 9 de agosto de 2012.

responsabilidad en el Poder Ejecutivo, a través de una investigación profunda que determine las aptitudes de la persona implicada<sup>497</sup>.

En cuanto a la moción de censura a los integrantes del gabinete del Ejecutivo, si bien es típica de los sistemas parlamentarios, nada impide que pueda implementarse, con algunas variantes, en un sistema presidencial como el nuestro, en tanto mecanismo de control en el contexto del principio de frenos y contrapesos. Nada alteraría la definición de ‘presidencial’ de nuestro sistema de gobierno si se facultara al Congreso, o a cualquiera de sus cámaras, para expresar su censura o falta de confianza a alguno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo, como resultado de las deficiencias en su labor y desempeño general, o por no atender los requerimientos y citaciones del primero. La moción procedería a petición de algún grupo parlamentario; en el procedimiento se otorgaría al servidor público en cuestión, el derecho de audiencia y el de rendir pruebas. Me parece que, como en el caso de la ratificación de nombramientos, tendría que reunirse un *quórum* y votación determinados, para evitar que la medida obedezca a objetivos políticos, y que, en caso de no prosperar o de no contar con elementos suficientes de prueba, proceda una sanción para quien la hubiese solicitado.

Como apunta Diego Valadés, si “es posible ahondar la ruta de la reforma adoptando y adaptando incluso mecanismos propios del parlamentarismo que, con buenas posibilidades de éxito, podrían injertarse en el presidencialismo, vale la pena intentarlo. Las limitaciones políticas de la suma cero, que han reducido la funcionalidad del sistema presidencial en su configuración actual, pueden ser superadas”<sup>498</sup>. La moción de censura puede ser aplicable a los servidores públicos que requieran ratificación del Congreso, la cual, una vez aprobada por ambas cámaras, implica, ya sea un apercibimiento o la remoción del cargo, caso en el cual el servidor público censurado estaría impedido para desempeñar un cargo similar en todo el sexenio en curso.

---

<sup>497</sup> COPA, Quebec, *op. cit.*, nota 487.

<sup>498</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 186, p. 412.

#### 5.3.1.4. Tratados internacionales

La facultad del Senado respecto de los tratados internacionales, como señalé en un capítulo previo, es aún de alcance reducido, puesto que no participa en el proceso de negociación previo a su aprobación. Inclusive, en época reciente, el titular del Ejecutivo acudió a la práctica de suscribir instrumentos internacionales –los llamados ‘acuerdos ejecutivos’—, que no tienen formalmente el carácter de tratados o convenciones, pero que nos obligan de la misma manera, con los que se evade la participación del Senado. En efecto, en el curso de la administración federal 2000-2006, “fueron suscritos 55 acuerdos ejecutivos con gobiernos extranjeros, organizaciones y agrupaciones internacionales [además de que] una revisión de la temática de esos acuerdos, proporcionados por una solicitud al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), revela que aspectos delicados para la seguridad nacional, como la seguridad fronteriza, el control del abuso de drogas, la trata de mujeres y menores, el equipamiento extranjero para actividades arqueológicas, entre otros, no pasaron a revisión del Senado”<sup>499</sup>.

Es conveniente que el Senado, como representante *lato sensu* del pacto federal e integrante de un poder federal, esté facultado para participar en el proceso de discusión, elaboración y aprobación de los tratados internacionales, y ser garante, en ese proceso, del respeto a la soberanía de los estados federados. Procede, por tanto, una revisión de la fracción I del artículo 76 constitucional para evaluar la pertinencia de que, en lo relativo a convenciones y acuerdos internacionales, la participación del Senado no se reduzca a su mera aprobación, sino incluya también la de su análisis y negociación. Más aún, si consideramos que las disposiciones de los tratados internacionales, una vez aprobadas por el Senado, entran *ipso jure* al ordenamiento jurídico nacional, sin ulterior instancia, y la jerarquía que la Suprema Corte les ha reconocido –por debajo de la Constitución y por encima de las leyes— debemos apercibirnos de la importancia que reviste el proceso que le da positividad.

---

<sup>499</sup> “Soslava Fox al Senado”, *Revista Contralínea*, Año 5, No. 66, publicado en la 2ª quincena de octubre de 2006, [http://contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/soslava\\_Fox\\_senado.htm](http://contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/soslava_Fox_senado.htm), [consultado: 16/06/2011].

La IPU<sup>500</sup> se ha pronunciado respecto a la naturaleza de la relación entre la ONU y el mundo de los parlamentos:

“El papel del Parlamento no debe limitarse a aprobar los acuerdos internacionales negociados previamente. Sin pretender suplantar a la rama ejecutiva del gobierno en la negociación de acuerdos internacionales en las Naciones Unidas, los parlamentos son cada vez más insistentes en que estas negociaciones se sometan a medidas más estrictas de control parlamentario. En la práctica, esto significa que al parlamento debe dársele, con la suficiente antelación, noticia de las negociaciones que tendrán lugar en las Naciones Unidas, dotársele de información precisa acerca de las cuestiones en juego y las políticas y posiciones de negociación que serán objeto de examen. Ha de facultársele para formular preguntas a los ministros y negociadores, y expresar, al gobierno, sus puntos de vista políticos. Cuando el sistema lo permita, facultarlo para –a su vez— proporcionar al gobierno con un mandato de negociación explícita o tener el poder de influir en él. El Parlamento debe estar equipado con las estructuras necesarias, los procedimientos y recursos para ser capaz de monitorear las negociaciones que se desarrollan”<sup>501</sup>.

Las expresiones que ha vertido la IPU han sido refrendadas por la WCSP<sup>502</sup>, pues a todas luces resulta deseable, además de lógico, que cuando los representantes del Poder Ejecutivo –en su faceta de delegados en la ONU— estén por determinar acciones que inciden en la esfera competencial de las asambleas legislativas, se tome, al menos, la opinión de éstas. Tal situación, aunque pudiera parecer lógica, no lo es en absoluto, pues se encuentran reiterados ejemplos en los que el Ejecutivo pasa por alto limitaciones competenciales o prohibiciones expresas establecidas en el marco jurídico de su país de origen. Al mismo tiempo, si se toma en cuenta que los legisladores son representantes de la voluntad soberana, se explica la bondad de incorporarlos a las deliberaciones que rozan sus ámbitos de competencia. De esta manera, la WCSP emitió sus

---

<sup>500</sup> Unión Inter Parlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés). Véase: apartado “5.2.3. Su relación con organizaciones internacionales: diplomacia parlamentaria”.

<sup>501</sup> Política de trabajo presentada por el Sr. Geert Versnick, MP (Bélgica), miembro del Grupo Asesor del Comité de la UIP para Asuntos en las Naciones Unidas, durante la 117ª Asamblea, Génova (Suiza) 2007.

<sup>502</sup> Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos (WCSP, por sus siglas en inglés). Véase apartado: “5.2.3. Su relación con organizaciones internacionales: diplomacia parlamentaria”.

consideraciones sobre la opinión previa de los parlamentos en las resoluciones de la ONU que versen sobre la materia interparlamentaria internacional<sup>503</sup>:

“Se toma nota de los esfuerzos de la Unión Interparlamentaria de consultar a los Parlamentos y participar de manera más sistemática en el trabajo de las Naciones Unidas, a efecto de obtener su parecer antes de que se emita la decisión final sobre las deliberaciones de la Asamblea General”.

Por su parte, la COPA ha emitido resoluciones en el sentido de que el Congreso debe contar con la información, la organización y los recursos necesarios para el estudio de cuestiones internacionales, además de contar con la posibilidad de integrarse a las delegaciones gubernamentales en misiones o negociaciones internacionales. De igual forma, el Congreso debe de respetar las obligaciones que contrae ante instituciones parlamentarias internacionales y aplicarse en el diseño y desarrollo de las tareas pendientes<sup>504</sup>.

En un mundo globalizado, legisladores experimentados deben participar en toda la secuencia de negociación entre países, a fin de vigilar la concordancia entre el marco jurídico y los compromisos que habrán de vincular, en este caso, al Estado mexicano, registrar y dar seguimiento a los diversos acuerdos y tratados, y fiscalizar las acciones del gobierno en cumplimiento de los mismos.

#### **5.3.1.5. Procedimiento legislativo de codecisión**

Éste fue creado como un mecanismo para la toma de decisiones de la Comunidad Económica Europea (CEE), la organización de países que devino en la Unión Europea y que tiene en la actualidad diversos órganos supranacionales, con facultades necesarias para hacer cumplir sus resoluciones. En el aspecto legislativo, el artículo 189 B del Tratado de Maastricht, aprobado en 1992, estableció la obligación tanto del Consejo de Ministros (CM) –órgano integrado por los ministros de los países miembros y formalmente depositario de facultades ejecutivas de la Unión Europea (UE)—, como del Parlamento Europeo (PE) –

---

<sup>503</sup> Segunda Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, 7 a 9 septiembre 2005, <http://www.ipu.org/splz-e/sp-conf05.htm>, [consultado: 20/06/2012].

<sup>504</sup> COPA, Quebec, *op. cit.*, nota 487.



órgano de representación de la población europea para tomar resoluciones en 15 materias distintas— de realizar tres rondas de lectura, en sus procesos de negociación, para sacar adelante acuerdos en las materias para las cuales tiene competencia.

En 1999, con el Tratado de Ámsterdam, el procedimiento se modificó para introducir una especie de igualdad como colegisladores al Parlamento y al Consejo, en aras de lograr la cooperación interinstitucional en el proceso legislativo. Con el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, dicho sistema procedimental recibe el nombre de ‘procedimiento legislativo ordinario’ —que sustituyó al ‘procedimiento legislativo de codecisión’, y es distinto del ‘procedimiento legislativo especial’<sup>505</sup>—, el cual reconoce el mismo poder decisorio al PE y al CM, y se ha convertido en el principal mecanismo de la UE para la adopción de la mayor parte de sus resoluciones en materias como: gobernanza económica, inmigración, energía, transporte, medio ambiente o protección al consumidor.

La ejecución de tales resoluciones corresponde a la Comisión Europea (CE), órgano colegiado equivalente al Ejecutivo de esta organización de países, a la que corresponde ejecutar las facultades que formalmente corresponden al Consejo, además de tener a su favor el monopolio de la iniciativa legislativa, y la facultad de modificar su propuesta en cualquier momento del procedimiento legislativo. Este último incluye algunas de las fases siguientes: a) la CE envía su propuesta al PE y al CM; b) éstos la examinan y pueden debatirla hasta por dos veces consecutivas antes de su aprobación; c) si después de ambas lecturas y debates, no llegan a un acuerdo, procede la formación de un Comité de Conciliación que, integrado por el mismo número de representantes del PE y del CM, no desempeña labores informativas, sino que trata de conciliar las posiciones del PE y del CM, con el fin de alanzar un compromiso sobre el texto conjunto, y de conseguir el acuerdo sobre un texto conjunto o ‘decisión de medio’, lo que

---

<sup>505</sup> Con base en el ‘procedimiento legislativo especial’ se emiten proyectos legislativos o reglamentario de la UE, cuyo sistema procedimental se sustenta en el ejercicio de atribuciones asimétricas, por las cuales, el PE y el CM no tienen una participación equivalente.

implica que sus integrantes deben contar con el poder suficiente para entablar negociaciones y alcanzar compromisos<sup>506</sup>; d) el Comité debe llegar a un acuerdo antes de devolverlo a ambas instancias para una tercera lectura y debate; e) para su adopción es indispensable el acuerdo de ambos; f) se requiere la mayoría de votos del PE y el voto unánime del CM para desatender la opinión de la CE y modificar su propuesta original.

Con base en este modelo y el estudio de su desarrollo, así como de su evolución, podría adaptarse en México un mecanismo de toma de decisiones conjunta entre el Legislativo y el Ejecutivo en determinadas materias. Como he apuntado en diversos apartados de la presente tesis, la división de poderes en nuestro país se expresa en una clara división de funciones que presenta notas características de la teoría de los temperamentos; sin embargo, la tendencia debe seguir privilegiando la unidad de fines y objetivos, y no a una tajante demarcación de funciones. Me parece que convendría definir las materias en las cuales sería aconsejable establecer un procedimiento de codecisión entre el Legislativo y el Ejecutivo, para la emisión de normas generales, y una de ellas, como ya señalé antes, debería ser la elaboración del PND; aquéllas en las que se da la concurrencia o coincidencia de facultades, y las que eventualmente ambos poderes acordaren someter a este procedimiento durante el sexenio. Este procedimiento podría ser tan amplio, tan abierto, tan reducido o cerrado, como se acordase, y las decisiones podrían fortalecerse con una consulta popular.

### **5.3.2. Su relación con el Judicial**

El control constitucional jurisdiccional aún hoy es limitado, además de ser ejercido por tribunales 'duales' o no especializados; es decir, tribunales facultados para conocer de asuntos ordinarios, aunque de enorme importancia, y ejercer el control de la constitucionalidad y hasta de la convencionalidad. Heriberto Benito López<sup>507</sup> pone el énfasis, más que en la actividad ordinaria y extraordinaria del

---

<sup>506</sup> Mora-Donatto, Cecilia, "El Parlamento de la Europa comunitaria: Organización y Funcionamiento", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Biblioteca jurídica virtual, UNAM, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/98/art/art7.htm>, [consultado: 20/08/2012].

<sup>507</sup> López Aguilar, Heriberto Benito, *op. cit.* nota 8, p. 99, paráfrasis.

órgano de control, en el procedimiento mismo por el que se puede realizar un control de constitucionalidad, si bien no es práctica común en nuestro país, puesto que la propia Constitución establece órganos especiales de control constitucional.

La jurisdicción constitucional de la Suprema Corte comprende tres ámbitos: a) el de la libertad, con el Juicio de Amparo; b) el orgánico, que tiene como objetivo la preservación del principio de división de poderes y del pacto federal, mediante la resolución de controversias de carácter litigioso que lleguen a suscitarse entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, o entre los estados y la federación; y c) el transnacional, con base en el cual se pretende incorporar los principios reconocidos en las normas transnacionales a las normas constitucionales, principalmente en materia de derechos humanos, y para un mejor ejercicio de dichas atribuciones, es importante revisar la pertinencia de mecanismos que sea posible impulsar para el establecimiento de un diálogo republicano de la Suprema Corte con el Congreso, especialmente en el segundo de los ámbitos señalados, sin demérito de la observancia de los principios del neoconstitucionalismo en los otros dos ámbitos, en los términos que expuse en un capítulo anterior<sup>508</sup>.

La necesidad de velar por la protección y promoción de los derechos humanos avala una mayor participación del Poder Judicial en la consolidación del diálogo republicano entre los poderes, pues es el caso que, en la *praxis*, en los criterios de la Suprema Corte, y conforme a la reforma al artículo 1º de la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos están incorporados *de jure*, siendo garantizados de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para el fortalecimiento de la labor legislativa, una resolución de la COPA propone mecanismos de revisión constitucional *ex ante*:

---

<sup>508</sup> Véase apartado: “1.4. Constitucionalismo y neoconstitucionalismo”.

“Se plantea la creación de un organismo jurisdiccional independiente, por medio del ejercicio del control constitucional, que debe garantizar que las leyes votadas no sean anticonstitucionales”<sup>509</sup>.

Estamos, obviamente, frente a la posibilidad de establecer un mecanismo de control previo de la constitucionalidad. En numerosos foros de análisis, en el claustro académico y en los centros de investigación donde se escruta el ejercicio del poder, es tópico frecuente la exploración de cuanto mecanismo sea necesario para que se garantice que las leyes, en su más amplia acepción, se encuentren absolutamente apegadas a la Constitución y, según reciente postura, a los tratados internacionales.

### **5.3.3. Su relación con organizaciones internacionales: diplomacia parlamentaria**

Los integrantes del Poder Legislativo de los países de occidente, independientemente de si su sistema de gobierno es parlamentario o presidencial, han fomentado progresivamente la comunicación entre sí. Esto ha permitido la consolidación de la llamada ‘diplomacia parlamentaria’<sup>510</sup>, práctica que ha permitido el surgimiento y expansión de organizaciones de parlamentarios, de alcance mundial o regional, o dedicadas a promover algún aspecto concreto de la vida pública, en las que, mediante el intercambio de información y puntos de vista, se han establecido criterios o formulado propuestas que, por su pertinencia o necesidad, han merecido el análisis de los parlamentos nacionales en ellas representados, y en muchos casos se han convertido en normas jurídicas vigentes y eficaces.

La globalización y la expeditéz que permiten los modernos medios de comunicación han acentuado el análisis de fenómenos políticos, económicos y sociales que no reconocen fronteras, haciendo también más práctica y efectiva la

---

<sup>509</sup> COPA, *op. cit.*, nota 487.

<sup>510</sup> El término es comúnmente aceptado en el escenario de las relaciones exteriores. Véase: “Prevención de conflictos, conservación y consolidación de la paz: papel y objetivos de la Organización de las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales”, resolución adoptada por la 91 Conferencia interparlamentaria, París, 1994, <http://www.ipu.org/conf-e/91-1.htm>, [consultado: 10/07/2012].

discusión y concreción de los acuerdos adoptados, bajo las figuras de propuesta, recomendación o instancia, a las que cada país otorga la importancia que merecen, según su cultura jurídica, su idiosincrasia y, más aún, sus necesidades.

La cooperación interparlamentaria ha llegado a ser una prioridad en la actividad internacional de los parlamentos occidentales, ante el surgimiento de nuevas responsabilidades internacionales<sup>511</sup>. Hitos históricos, como el desmembramiento de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín o el surgimiento de las conferencias nacionales africanas, han resultado en una ola de democratización de instituciones políticas en Europa central y oriental, así como en numerosos países del sur y del África francófona. Estos nuevos candidatos a la democracia parlamentaria han reconocido espontáneamente el papel de testigos y patrocinadores a las democracias más antiguas<sup>512</sup>. Los parlamentos de las nuevas democracias, o de los países en vías de democratización, piden cada vez más a menudo ayuda a las organizaciones internacionales de parlamentarios, para beneficiarse de su experiencia.

La dinámica propia de los encuentros de las multicitadas organizaciones atiende a una filosofía de respetuosa colaboración, que se refleja en escuchar las diferentes posiciones y, luego de un profundo trabajo, procurar la construcción de declaraciones o resoluciones de consenso. En la *praxis* de la diplomacia parlamentaria, se evita, en la medida de lo posible, imponer pautas o incitar al mimetismo, privilegiando la construcción de acuerdos de ‘mutua satisfacción’<sup>513</sup>.

De entre la variedad de organizaciones internacionales de parlamentarios que actualmente existen, me referiré solamente a aquéllas cuyas características y objetivos considero más relevantes en términos de la relación del Legislativo mexicano con ellas: la Unión Interparlamentaria<sup>514</sup> (IPU, por sus siglas en inglés – *Inter-Parliamentary Union*—), la Conferencia Mundial de Presidentes de

---

<sup>511</sup> Véase: Bernot, Jacques, *Cooperación Interparlamentaria*, <http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html>, [consultado: 16/06/2012].

<sup>512</sup> *Ídem.*

<sup>513</sup> *Ídem.*

<sup>514</sup> Véase: <http://www.ipu.org/strct-e/splzconf.htm>, [consultado: 16/06/2012].

Parlamentos (WCSP, por sus siglas en inglés –*World Conference of Speakers of Parliament*—), la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC, por sus siglas en inglés –*Global Organization of Parliamentarians Against Corruption*—), la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA-Parlaméricas), y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino).

La IPU es la única organización que representa a la rama legislativa de los gobiernos a una escala mundial. Fundada en 1889, ha privilegiado la promoción de la paz y la democracia, mediante el diálogo y el consenso y se erige como el único homólogo parlamentario mundial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>515</sup>. Ante la inexistencia de una oficina, programa o instituto de la ONU que atienda las tareas interparlamentarias internacionales, la IPU es su principal interlocutor en este tipo de asuntos y lleva la voz de los parlamentos a los procesos de toma de decisiones de la primera. En reconocimiento a este importante papel, la IPU tiene el estatus de observador permanente<sup>516</sup>.

La WCSP<sup>517</sup>, es resultado de un proceso que, según afirma Jorge Carpizo McGregor, “comenzó a extenderse a los individuos y ya no se circunscribió a los Estados”<sup>518</sup>. Los presidentes de los parlamentos nacionales conformaron, en 2000, una organización al más alto nivel, que propende a fortalecer la cooperación internacional y la asunción de compromisos para trabajar más estrechamente con el sistema de la ONU y otros foros de negociación, a nivel nacional y mundial, a

---

<sup>515</sup> Así se advierte de la declaración emitida en curso de la 3ª Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento (celebrada en Ginebra, 19- 21 de julio 2010), que refiere; “Actualmente la Unión Interparlamentaria es la organización internacional de los parlamentos nacionales y, por lo tanto, el único homólogo parlamentario mundial de las Naciones Unidas. La Unión facilita el debate, el diálogo y la cooperación política dentro de los parlamentos y entre ellos. Promueve y defiende la democracia. Elabora normas, difunde las buenas prácticas y aporta un apoyo concreto a la creación de parlamentos democráticos. Fortalece la capacidad de nuestros parlamentos de estar al servicio de la paz, la seguridad y el desarrollo. Defiende los derechos humanos de los parlamentarios y promueve el respeto de las normas y principios universales de los derechos humanos. Obra en favor de la igualdad entre los sexos y la participación de las mujeres en la vida política y pública. Ayuda a nuestros parlamentos a tratar una agenda internacional cada vez más sobrecargada, y a añadir una dimensión parlamentaria a la labor de las Naciones Unidas.”

<sup>516</sup> Véase: Estatuto de la IPU, <http://www.ipu.org/strct-e/statutes-new.htm#1>, [consultado: 17/06/2012].

<sup>517</sup> Véase: <http://www.ipu.org/strct-e/splzconf.htm>, [consultado: 17/06/2012].

<sup>518</sup> Carpizo, Jorge, *Algunas Reflexiones Constitucionales*, México, UNAM, 2007, p. 120.

través de la IPU. La declaración emanada de la primera conferencia, describe los cambios en las relaciones internacionales y esboza los planos nacional, regional e internacional de la cooperación entre los parlamentos<sup>519</sup>.

Los miembros de la GOPAC representan a más de 70 naciones de todas las regiones del mundo. Dicha organización la integran parlamentarios en ejercicio, ex parlamentarios o parlamentarios, elegidos democráticamente en sus respectivos países. Las principales líneas de acción emprendidas por GOPAC son: a) lucha contra el lavado de dinero; b) financiación de elecciones; c) código de conducta para parlamentarios; y d) supervisión parlamentaria y presupuestaria.

La COPA es una organización que congrega a los congresos y las asambleas parlamentarias de los estados asociados, los parlamentos regionales y las organizaciones interparlamentarias de más de 30 países de América. Tiene como objetivos representar, ante las instancias ejecutivas de los países de América, los intereses y las aspiraciones de los habitantes del continente en lo relativo a la problemática e impacto del proceso de integración continental y de la globalización, y en este sentido desarrollar y fortalecer los medios de acción parlamentarios para hacerles frente, así como crear una nueva sinergia entre los miembros de los parlamentos nacionales, los regionales y las organizaciones interparlamentarias del continente americano<sup>520</sup>.

Por su parte, FIPA es una red independiente, constituida por las legislaturas nacionales de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Recientemente agregó a su denominación la expresión 'ParlAméricas'<sup>521</sup>. Reúne a 35 países del continente americano. Sus objetivos son "el perfeccionamiento y fortalecimiento de los procesos democráticos a nivel nacional y hemisférico mediante la constitución de un foro de liderazgo que canalice la conversación continua sobre materias claves de interés común a lo largo de las

---

<sup>519</sup> Véase: Conferencia de Presidentes de Parlamentos Nacionales, *La visión parlamentaria de la cooperación internacional en los albores del tercer milenio*, <http://www.ipu.org/splz-e/sp-dclr.htm>, [consultado: 17/06/2012].

<sup>520</sup> Véase: <http://www.copa.qc.ca/esp/quienes/index.html>, [consultado: 18/06/2012].

<sup>521</sup> Véase: <http://www.parlamericas.org/en.aspx>, [consultado: 18/06/2012].

Américas”<sup>522</sup>; promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano y entablar un diálogo para analizar temas relevantes para todo el continente. Se constituyó en 2001 en el Parlamento de Canadá.

El Parlatino es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de América Latina, elegidos democráticamente, cuyos países se hayan adherido al Tratado de Institucionalización, suscrito originalmente en noviembre de 1987. El organismo se define como una institución democrática de carácter permanente, representativa de todas las tendencias políticas existentes en los cuerpos legislativos miembros, encargada de promover, armonizar y canalizar el movimiento hacia la integración.

En este capítulo y el siguiente me referiré a algunas de las resoluciones aprobadas por estos organismos, que han influido en la promoción de reformas o adiciones al marco jurídico nacional o en la adopción de algunas decisiones o mecanismos institucionales específicos.

#### **5.4. Su relación con la Sociedad**

En el camino de la evolución y el fortalecimiento de la democracia mexicana, el vínculo con la sociedad es fundamental, pues los actores más importantes en ese ámbito, son justamente los ciudadanos, ya que en ellos recae el derecho no sólo de participar en la formación del poder público y en la toma de las decisiones de la misma naturaleza, sino de supervisar, evaluar y fiscalizar tanto a sus representantes, como a los servidores públicos, y a las instituciones de las que forman parte. Si bien cada día se procura mejorar los mecanismos para contar con una mayor participación ciudadana, considero que la responsabilidad en esta materia sigue recayendo, fundamentalmente, en el Congreso, para el que el diseño de acciones afirmativas y la emisión de normas tendentes a lograr que los ciudadanos se involucren en el ejercicio del poder, debe ser siempre una prioridad.

---

<sup>522</sup> *Ídem.*



En esta tarea, resulta de vital relevancia el marco jurídico de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la garantía que debe dar el Estado de proveer los mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer adecuadamente su derecho a la información, considerando que uno de los principios generales que sustentan a las primeras, es el de máxima publicidad, el cual consiste en que toda la información generada por las instituciones y organismos públicos es de acceso público, sin que los interesados deban acreditar interés jurídico alguno para conocerla, sabedores de que una de las limitaciones a ese derecho, es justamente la protección de datos personales. Para tal fin, dicha información debe: a) ser de calidad, es decir, clara, simple, suficiente y accesible para el ciudadano; b) ser proporcionada en el término previsto por la ley; y c) no acotarse a la mera apertura de determinados archivos, sino responder a criterios uniformes para facilitar su consulta.

En el contexto de la relación que el Congreso debe establecer con la sociedad, una tarea primordial que tiene frente a sí es la de hacer expedito a los ciudadanos un debido ejercicio de su derecho a evaluar el desempeño de quienes ejercen el poder en su nombre –según las metas, objetivos, indicadores y criterios previamente determinados para hacer mensurable una función determinada—, así como fiscalizar los recursos presupuestales que ejercen.

La FIPA-Parlaméricas ha recomendado, en esta materia:

- a) Realizar un diagnóstico para detectar las barreras a la participación ciudadana y una encuesta para determinar qué países tienen legislación que promueva dicha participación;
- b) Desarrollar una cultura cívica con el fin de promover la participación democrática;
- c) Promover procesos de participación con mecanismos de consulta, debate y toma de decisiones ciudadanas;
- d) Reformar el sistema educativo para incluir la educación cívica, e involucrar a los medios de comunicación, a las empresas privadas, a los sindicatos y a otras instituciones importantes en este proceso;

- e) Atención en el diseño de mecanismos institucionales que promuevan las mejores prácticas y una transparencia, apertura y responsabilidad plenas entre los gobiernos;
- f) Compromisos y mecanismos con minorías y grupos marginados para que participen, y esta participación no debe limitarse a organizaciones formales o institucionalizadas, sino incluir iniciativas ciudadanas y movimientos sociales autónomos;
- g) Promover la capacitación en tecnologías de la información y comunicación (TIC), y compromiso democrático para acercar a los parlamentarios a la sociedad, principalmente a los jóvenes e influir en su formación cívica con ejemplo y acciones.
- h) Organizar una semana anual para debates sobre participación ciudadana<sup>523</sup>.

La existencia de una brecha digital entre nuestro país y otros miembros de la comunidad internacional es innegable. El retraso en la evolución de las TIC implica un costo en nichos de mercado-oportunidad que difícilmente podrá salvarse en los siguientes lustros; que el Congreso se involucre e inscriba el fomento y la regulación de las TIC como temas prioritarios en su agenda, es relevante. Desarrollar un 'e-Parliament'<sup>524</sup> contribuirá no sólo a mejorar la percepción que la ciudadanía tiene de sus representantes electos, sino que también abonará a la incorporación de sangre nueva, proveniente de la sociedad civil, y a una política de transparencia y rendición de cuentas, insumos

---

<sup>523</sup> 7ª Asamblea Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas, (FIPA), celebrada en la Ciudad de México del 17 al 19 de noviembre del 2010, Informe y recomendaciones del grupo de trabajo núm. 3, [http://www.parlamericas.org/uploads/documents/7PA\\_report\\_SPA.pdf](http://www.parlamericas.org/uploads/documents/7PA_report_SPA.pdf), [consultado: 30/06/2012].

<sup>524</sup> Se entiende por e-parliament, al Centro Global de la Información y Tecnologías de Comunicación en el Parlamento es una iniciativa de la sociedad y de las Naciones Unidas a través del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA), la Unión Interparlamentaria (IPU) y un grupo de los parlamentos nacionales y regionales lanzados en noviembre de 2005 con motivo de la Cumbre Mundial de la Sociedad de Información (WSIS) en Túnez. El Centro Global persigue dos objetivos principales: a) el refuerzo del papel de los parlamentos en la promoción de la Información la Sociedad, en la luz del resultado WSIS, y b) que promueve el empleo de ICT como el medio de modernizar procesos parlamentarios, aumenta la transparencia, la responsabilidad y la participación, y mejora la cooperación interparlamentaria, <http://www.ictparliament.org>, [consultado: 12/06/2012].

característicos de un Estado contemporáneo de Derecho. En este sentido, para favorecer la interacción de los parlamentos con la sociedad civil, y para el desarrollo de la democracia, la IPU:

“[...] hizo un llamado a todos los parlamentos y gobiernos para promover la interacción constructiva con sus respectivas sociedades civiles, con el fin de optimizar el carácter participativo de sus democracias, entre otras cosas mediante el uso eficaz de la tecnología de la información y por la reducción de la brecha digital entre las regiones. Instó a los parlamentarios del mundo para iniciar e implementar proyectos que faciliten la participación pública y la educación para jóvenes, mujeres y hombres, capacitando a la sociedad civil en la operación y funciones de las legislaturas y en la importancia de la participación ciudadana; llamando al establecimiento de mecanismos de control y auto-disciplina, así como de códigos de ética nacionales e internacionales, que pueden dar lugar a grandes mejoras en este sentido. Llamó a los parlamentos a adoptar normas y procedimientos capaces de garantizar un diálogo eficaz con la sociedad civil en el desempeño de las funciones parlamentarias, destacando la importancia de que los parlamentarios desarrollen “contacto directo” con los actores de la sociedad civil y ciudadanos en general, tanto a nivel de distrito electoral, mediante el establecimiento de una presencia parlamentaria, como en el plano nacional o internacional, mediante el uso de las tecnologías de información y comunicación”<sup>525</sup>.

En esta materia, los parlamentarios de FIPA-Parlaméricas, han considerado que actualmente estamos enfrentando una crisis de participación ciudadana, y que ello obedece –particularmente tratándose de los jóvenes— a la falta de expectativas, que se acentúa en quienes viven en zonas de pobreza, y la desconfianza en el sistema democrático y en el gobierno en general. En este sentido, ha recomendado a gobiernos y parlamentos:

“[...] promover procesos de participación que impliquen mecanismos de consulta, debate y toma de decisiones por los ciudadanos. [...] Debe fomentarse la apertura de las sociedades a la participación ciudadana, reformar el sistema educativo para incluir la educación cívica en el currículo e involucrar en este proceso a los medios de comunicación, empresas privadas, sindicatos y otras instituciones importantes. [...] FIPA debería patrocinar talleres para educar a los parlamentarios sobre las

---

<sup>525</sup> 113ª Asamblea, Génova (Suiza) 2005.

nuevas tecnologías de información y su importancia política, porque eso puede ayudarles a llegar a los jóvenes”<sup>526</sup>.

El planteamiento central de la recomendación identifica una tríada que, en los tiempos que corren, parece indisoluble y sinérgica: jóvenes, TIC y participación. Aún no se alcanza a vislumbrar –menos, a cuantificar— la capacidad de penetración que en la generación del siglo XXI tiene el internet y las llamadas ‘redes sociales’. Hay evidencia de que tienen el potencial para, en el extremo, incidir en la estabilidad de una gestión de gobierno. El hecho de que, valiéndose sólo de un teléfono celular con conexión a internet, prácticamente cualquiera pueda llegar a miles de personas, motiva a cuestionar si, desde el ámbito parlamentario, se ha realizado un análisis serio de la magnitud de la herramienta. Como fuere, no se concibe un parlamento efectivo si continúa distanciado de las formas de comunicación contemporánea.

Una recomendación importante de COPA<sup>527</sup> para desarrollar la adecuada relación entre los legisladores y la sociedad, es fomentar la realización de debates, investigaciones y consultas. De esta manera, para promover la participación ciudadana, la publicidad y la transparencia, el Congreso debe informar con suficiente antelación a los legisladores y a los ciudadanos acerca de sus reuniones y de su orden del día, y establecer un calendario que permita la previsibilidad de la actividad legislativa. De igual forma, tanto el Congreso, como sus cámaras y sus comisiones deben ser accesibles para el público, siempre que esto no interfiera con la seguridad indispensable que estas tareas demandan. El contenido de las sesiones plenarias debe publicarse, lo cual permitirá saber qué se dijo textualmente, además de las normales interpretaciones, aunque, en todo caso, se exprese de tal manera que permita la fácil comprensión de los ciudadanos acerca de las tareas que los órganos camarales llevan a cabo y las consecuencias de sus decisiones.

---

<sup>526</sup> 7ª Asamblea, 2010.

<sup>527</sup> COPA, Quebec, *op. cit.*, nota 487.

La corriente que propugna por incrementar la vinculación ciudadana a la toma de las decisiones públicas gana fuerza, y los cuestionamientos al sistema representativo exigen dinámicas alternativas. En esa tesitura, apoyarse en las TIC para acercar a los legisladores con la población en general, se presenta como un medio adecuado para emprender la reconstrucción del tejido social.

#### **5.4.1. El control por la ciudadanía, cardinal para la democracia**

Central para la gobernabilidad democrática, como señalé, es el imperativo de promover y garantizar que ‘lo público sea cada vez más público’, de modo que los ciudadanos no sean ajenos al ejercicio del poder político, que comprende la ponderación previa a las decisiones públicas, la evaluación del desempeño de servidores públicos, y la fiscalización de los recursos presupuestales que ejercen. El derecho ciudadano a conformar el poder no debe limitarse, entonces, a la oportunidad de elegir a sus representantes.

Esta premisa ha formado parte de las preocupaciones de los países que pugnan por perfeccionar sus sistemas democráticos, y ha sido recogida en diversos instrumentos internacionales que han consagrado la participación ciudadana como un derecho humano, los cuales ha suscrito y ratificado nuestro país, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 21 establece que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos [y que] la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”<sup>528</sup>.

Por su parte, el artículo 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala que todos los ciudadanos tendrán el derecho de: “Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”<sup>529</sup>. De igual forma, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, establece en su artículo XX, que: “Toda

---

<sup>528</sup> Véase: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf), [consultado: 20/06/2012].

<sup>529</sup> Véase: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0015>, [consultado: 20/06/2012].

persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”<sup>530</sup>.

Para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a participar en la formación, ejercicio y evaluación del poder, y con ello abonar al fortalecimiento de la democracia, la transparencia resulta fundamental; sin embargo, ésta no es suficiente, si no se provee de las herramientas necesarias para que las personas tengan acceso efectivo a la información pública, y que ésta sea clara y comprensible, a efecto de que aquéllos hagan efectivo su derecho a evaluar y fiscalizar el ejercicio del poder público en todo momento. La transparencia debe ser un ejercicio entre gobierno y gobernados, con base en el cual, el primero cumpla cabalmente con propósito de abrir, de ‘par en par’, las puertas del aparato gubernamental y, en consecuencia, los segundos estén en posibilidad de desplegar sus derechos sin limitación alguna.

En principio, la transparencia da claridad al ejercicio del poder y eso ayuda a la legitimación y credibilidad de las instituciones, y abona a la gobernabilidad democrática, lo cual es muy positivo en sí mismo; sin embargo, la obligación de las autoridades de proveer información pública, no debe limitarse a responder a una solicitud, sino que la información sea accesible en todo momento, bajo reglas y parámetros fijados por la normatividad, en la que se determine un formato al alcance de todos y de sencilla digestión para los ciudadanos.

#### **5.4.2. La importancia del acceso a la información pública y la percepción ciudadana sobre las instituciones**

De una vigencia incuestionable, el derecho de acceso a la información pública gubernamental ha sido considerado como uno más de los derechos humanos, por la trascendencia que reviste; inclusive la Suprema Corte le reconoce ya el carácter de garantía individual. Para dar cumplimiento al mandato constitucional en materia de transparencia y acceso a la información pública

---

<sup>530</sup> Véase: <http://www.cidh.org/basicos/Basicos1.htm>, [consultado: 30/06/2012].

gubernamental, concretamente en las cámaras del Congreso, se requiere la implantación de mecanismos eficaces y procedimientos sencillos y expeditos de acceso a la información, que permitan hacer transparente la gestión pública y rendir cuentas, de modo que los ciudadanos evalúen debidamente el desempeño de las autoridades.

Su introducción en el marco jurídico mexicano es una de las consecuencias, positivas del proceso globalizador para la creación de normas que, en este caso, inició con la aceptación de la jurisdicción de cortes internacionales, concretamente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en 1998, si bien algunos instrumentos internacionales previos ya lo habían esbozado: a) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, que enunciaba, en su artículo 19, los principios del derecho de acceso a la información pública; b) la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, que ratificaba estos principios en su artículo 13; y c) la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, celebrada en Ginebra en el 2003, que estableció como desafío, encauzar el potencial de la tecnología de la información y la comunicación para promover los objetivos del desarrollo.

La resolución de la CIDH, en 2006, sobre la negativa del Estado chileno de dar a los interesados información sobre un proyecto de impacto ambiental, de manera llana subraya que, tratándose de información pública, las autoridades actúan meramente en calidad de representantes de los gobernados<sup>531</sup>:

“[...] los órganos públicos, sean nacionales o internacionales, manejan información en nombre del público y no de ellos mismos, y deberán, con limitadas excepciones, proveer acceso a esa información”.

Esta sentencia constituyó la primera declaración de que el derecho de acceso a la información es considerado como un derecho humano, y generó una obligación a cargo de los estados miembros del sistema interamericano de

---

<sup>531</sup> Estudio Especial sobre el Derechos de Acceso a la Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Washington, DC, 2006, p. 29, <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>, [consultado: 20/06/2012].

derechos humanos de garantizarlo, si bien con ciertas limitaciones, relacionadas con intereses nacionales, de la sociedad, y el respeto a los derechos de terceros. La reforma al artículo 6º constitucional y la adaptación del marco jurídico mexicano en esta materia, encontró en dicha resolución una de sus motivaciones e impulsos.

La información pública, entonces, es de origen y naturaleza públicos, y sólo es administrada por el Estado; por tanto, debe servir como herramienta para fortalecer la relación, también republicana, en este caso, del Congreso con los ciudadanos. La observación atenta de las circunstancias permitirá definir la manera en la que este derecho debe hacerse deducible e incida en dos aspectos fundamentales del ejercicio del poder: a) el fortalecimiento y credibilidad de las instituciones; y b) la consolidación de la gobernabilidad democrática, y de la democracia como sistema de vida.

En este sentido, la transparencia debe trascender las barreras que actualmente enfrenta para que la información esté disponible, en tiempo, forma y formato, para los ciudadanos. Me inclino por impulsar modificaciones al marco jurídico, que doten de una mayor autonomía de gestión y facultades a los órganos internos encargados de la transparencia y acceso a la información pública, a efecto de transformarlos en una especie de 'jueces calificadores de la información', que no se limiten estrictamente a supervisar que los particulares tengan acceso a la que soliciten, sino para actuar proactivamente y determinar cuál es la información más relevante que debe publicarse, con qué periodicidad y el formato más idóneo, incluyendo la actualización de indicadores de gestión, así como la información relativa al ejercicio de recursos presupuestales, entre otros.

La urgente necesidad de generar una cultura de la transparencia en el Estado mexicano, específicamente la especie en el Congreso, está íntimamente relacionada con el imperativo, también urgente, de reivindicación del papel y las funciones que la representación nacional tiene en la vida del país, ya que es allí donde se toman las decisiones que a todos importan, y todo esto transita,



necesariamente, por la calidad de la percepción ciudadana acerca de las instituciones.

La imagen que se proyecta es un factor determinante en la actitud que tendrá el ciudadano, en este caso respecto del Legislativo, y esa percepción dependerá de la calidad de los servicios —y por servicios me refiero a la manera concreta como se cumplen sus funciones— que el mismo preste para solucionar los problemas nacionales. Entonces, para poder servir adecuadamente a los ciudadanos, el Congreso debe atender, invariablemente, a las expectativas, opiniones, aspiraciones y necesidades de ellos, es decir, de los destinatarios de las normas que aprueba.

Si la institución legislativa consigue mayor eficacia, por hacer más creíble y confiable la gestión pública, será mucho más sencillo lograr que la sociedad adopte como propias las decisiones que aquélla tome, de acuerdo con las reglas del juego democrático. Me parece que para hacer frente al reto de mejorar la percepción social acerca del Congreso, no sólo hace falta ser más eficaz y servir con calidad a los ciudadanos, sino comunicar en los mismos términos, es decir, hacer congruente lo que se comunica con lo que se hace. Por ejemplo, existe una percepción, en mi concepto equivocada, de que los legisladores trabajan poco, o que las sesiones plenarias sólo sirven para intercambiar vituperios o para dirigir discursos que nadie escucha, y ello genera una percepción, más o menos generalizada, de que no es proporcional el gasto que el Congreso ejerce en relación con los beneficios que genera. Y éste es sólo uno de los déficit que socavan la credibilidad de la institución legislativa, y con ella, la posibilidad de que los ciudadanos aprecien el trabajo legislativo y político.

Toda deliberación, posicionamiento, acción o decisión del Congreso, en su conjunto o de sus órganos e integrantes, son hechos que comunican una realidad distinta a cada destinatario, según su propia percepción. Parece un juego de palabras porque los hechos son los hechos y la realidad acaba siendo las percepciones. Por ello, es urgente definir cuál es el mensaje que quiere comunicarse a la sociedad, porque de él dependerá la calidad de la imagen que el

Congreso tendrá. Siendo el asiento de la representación nacional, las decisiones que el Poder Legislativo tome, deben ser tales que los ciudadanos se sientan bien representados, y ser comunicadas adecuadamente merced a ese diálogo que esta institución está obligada a sostener cotidianamente.

La imagen se crea permanentemente y, en el caso de la del Congreso, es influenciada por cualquier decisión positiva o negativa que éste o cada una de las cámaras tome, de ahí que lograr una percepción positiva y estable de aquél, requiere de voluntad política y de un trabajo inteligente y eficaz. La imagen institucional es, en efecto, la reputación pública que tiene la institución, la cual no se construye únicamente con campañas publicitarias, sino que es necesario cimentarla en su actuación diaria, y en ello juegan un papel vital, la transparencia, la calidad de la información y condiciones para una buena evaluación a cargo de los gobernados.

Resulta fundamental, entonces, desarrollar mecanismos que intensifiquen y mejoren la comunicación, el diálogo, el intercambio de información entre los legisladores y los gobernados, así como sistemas o métodos de evaluación, que permitan vincular a los primeros con los segundos, de manera que se formen vínculos de corresponsabilidad entre el poder público y la sociedad civil.

#### **5.4.3. Revocación del mandato**

Como parte de los mecanismos de control del poder, la revocación del mandato es un procedimiento con base en el cual, los ciudadanos podrían destituir, mediante votación, a un servidor público elegido popularmente, antes de que concluya el periodo para el cual fue electo. En términos de ese proceso inacabado de construcción democrática, este mecanismo podría resultar útil y provechoso para que aquéllos mantengan vigente, en todo momento, su poder para conservar o despedir a los servidores públicos a quienes les ha otorgado su confianza, en el caso de que ésta haya sido agraviada por estos últimos. Por regla general, son sujetos de revocación del mandato que ostentan, quienes han sido electos popularmente.

De asumirse un mecanismo de esta naturaleza, debiera tomarse en consideración que el mismo entraña gravedad, puesto que no se trata de un procedimiento jurisdiccional en el que se respeten las garantías del debido proceso, como sucede en un juicio político u otro en el que se fincan responsabilidades administrativas o penales a un servidor público. Aunque el resultado final pueda ser el mismo, el fundamento y procedimiento son distintos, de ahí lo complejo que puede resultar su aplicación, pues puede llegarse al extremo de que se utilice como presión partidaria o para desprestigio de personas determinadas. Una regulación estricta sería exigida para delimitar claramente los objetivos, operatividad, lapsos mínimo y máximo de ocupación del cargo para que la revocación sea procedente, supuestos específicos, institución organizadora, limitaciones, entre otras.

Algunos requisitos que considero deben ser tomados en cuenta para el diseño de este mecanismo son, entre otros: a) que sea derecho de los ciudadanos —en número determinado por la ley—, el de solicitar la revocación del mandato, y no de organizaciones o instituciones, en tanto constituye una herramienta ciudadana de control del poder; b) que la solicitud observe los requisitos legales, como: mandato a revocar, causas y efectos de las conductas del servidor público que sustentan la solicitud, disposiciones legales contravenidas por éste último; c) que se respeten, adaptadas a esta figura, las normas mínimas del debido proceso; d) que sea el IFE la autoridad competente en esta materia; e) que, una vez recibida la solicitud de revocación y la respuesta del imputado, la autoridad competente determine si existen elementos suficientes para la procedencia de la solicitud; f) que se definan los requisitos que deben cubrir los ciudadanos cuya firma formará parte del veredicto, por ejemplo, que hayan ejercido su derecho al sufragio en la elección de que se trate, y algunos otros por los que se pueda determinar que también cumplen con sus obligaciones ciudadanas; g) que la determinación del número de ciudadanos necesarios para que sea procedente la revocación, considere variables cualitativas, como el porcentaje respecto del padrón electoral y ubicación geográfica de los eventuales participantes, número de votos obtenidos por el imputado, en su caso, o bien las características de su

designación, dando al IFE facultades de interpretación aplicables a casos concretos, pero dentro de determinados supuestos; h) que se establezcan mecanismos alternos, como encuestas o evaluaciones externas por parte de organismos acreditados, previos a la revocación i) que se establezcan mecanismos sancionatorios, con el fin de evitar un uso abusivo o inadecuado del recurso; que se limite el número de intentos de destitución; j) de qué manera se cubrirá la vacante, en caso de que la revocación resultare procedente.

No debe perderse de vista que lo que se busca no es la destitución como primer intento de corrección, sino la estabilidad y la continuidad de los servidores públicos electos por el voto popular en su cargo, pues ello contribuye a diversos fines para el ejercicio del poder: la gobernabilidad democrática, la legitimidad y credibilidad de las instituciones, y la especialización en el servicio público, entre otros.

## **CAPÍTULO 6**

### **FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

**6.1.** Introducción. **6.2.** Canales de acceso: elección de integrantes y composición de las cámaras. **6.2.1.** Reducción del número de integrantes. **6.2.2.** Reelección inmediata. **6.2.3.** Construcción de mayorías y supresión de la 'cláusula de ingobernabilidad'. **6.3.** Eficacia en el ejercicio de sus funciones. **6.3.1.** Régimen de responsabilidades de los servidores públicos. **6.3.1.1.** Inmunidad constitucional. **6.3.1.2.** Declaración de procedencia y juicio político. **6.3.2.** Las comisiones de investigación. **6.3.3.** Consolidación del sistema de rendición de cuentas. **6.3.4.** Auditoría del desempeño. **6.4.** El proceso legislativo. **6.4.1.** Reglamentar la facultad de iniciativa. **6.4.2.** Discusión y aprobación: optimizar los procesos. **6.4.3.** Redefinir el procedimiento interno de examen e instrucción de una iniciativa. **6.4.4.** Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental de las decisiones del Legislativo, y su auditoría. **6.5.** Organización interna. **6.5.1.** Fortalecimiento de las comisiones. **6.5.2.** Servicio de carrera: su fortalecimiento a través de la profesionalización.

#### **6.1. Introducción**

Para fortalecer la democracia es fundamental modernizar al Estado, y en el caso mexicano, como elemento infaltable de la reingeniería del poder público a la que me he referido ya, el Poder Legislativo está urgido de una reforma que le permita robustecer sus atribuciones y su desempeño institucional, y contribuir a la transformación del Estado todo. Como he señalado anteriormente, las condiciones a las que estuvo sujeto el Poder Legislativo mexicano en el transcurso de los siglos XIX y XX, le hicieron rezagarse en el desarrollo institucional, por lo que hoy debe remontar esas deficiencias y debilidades. En este capítulo desarrollo algunas propuestas que lo harán más eficiente en su propio seno y más eficaz en el desempeño de sus quehaceres políticos y jurídicos.

En este sentido, habiéndome referido ya a los paradigmas que deben regir la reingeniería de los poderes públicos, me referiré al Congreso desde el punto de vista de los canales de acceso, estructura, organización y funcionamiento internos de las cámaras que lo integran, y la manera en que su mayor o menor grado de

profesionalización y eficiencia es determinante para la calidad de su desempeño y, en consecuencia, la de sus relaciones con la sociedad a la que representa y con el resto de los órganos del Estado, especialmente el Poder Ejecutivo.

En el aspecto de los canales de acceso, abordaré los temas relativos al del número de integrantes que componen cada cámara y su relación con el principio de representación; la prohibición constitucional de reelección inmediata de los legisladores, que ha servido básicamente a la causa de inhibir no sólo el desarrollo de carreras parlamentarias vigorosas y sólidas, capaces de consolidar una relación del Legislativo *vis-á-vis* el Ejecutivo, sino también la profesionalización de los cuerpos consultivos al interior de cada una de las cámaras; y su composición, misma que, desde mi perspectiva, debe obedecer a la lógica de la regla de la mayoría y, por consecuencia, incidir en la eliminación de lo que se ha llamado ‘cláusula de ingobernabilidad’, en referencia a la que fue norma constitucional en algún momento, para formar mayoría en la Cámara de Diputados<sup>532</sup>.

En lo tocante a su funcionamiento interno, me referiré especialmente a algunas de sus funciones de control y fiscalización, así como al procedimiento para realizar la función legislativa, y expondré las alternativas que, en mi concepto, deben impulsarse, a efecto de llevarla a cabo de una manera más eficiente, mediante una reformulación procedimental basada en la división definitiva de la función parlamentaria y la actividad administrativa –iniciada con la reforma a su ley orgánica en 1999—. Aquí incluiré el caso de los estudios y evaluaciones previos sobre el costo-beneficio de la legislación, los cuales van más allá del de impacto presupuestal. Se trata no sólo los análisis previos acerca del impacto económico, social, medioambiental, legislativo, de género, etcétera, que eventualmente tendría la legislación a aprobar, sino también del impacto en sus diversos ámbitos de aplicación, una vez que la legislación ha entrado en vigor y producido sus efectos. Se trata de una materia hasta hoy inexplorada para el Congreso mexicano y un debate que, por obligado, no debe soslayarse en lo sucesivo.

---

<sup>532</sup> Véase apartado: “3.3. Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso”.

Respecto a su organización, me ocuparé del fortalecimiento de las comisiones –como un elemento fundamental dentro del proceso legislativo y actores fundamentales para que el Legislativo cumpla con las funciones y facultades que tiene encomendadas—, así como de la profesionalización de sus servicios de apoyo parlamentario, y la necesaria reestructuración del servicio de carrera, creado como aporte de la LOCG en 1999, y que aún debe consolidarse como un mecanismo para lograr el buen desempeño de sus integrantes y la prestación adecuada de los servicios de asesoría que demandan los legisladores, las comisiones, los comités y todas las instancias de apoyo parlamentario de las cámaras, para el cumplimiento de las diversas funciones encomendadas al Legislativo.

## **6.2. Canales de acceso: elección de integrantes y composición de las cámaras**

La sociedad mexicana ha experimentado, en los últimos años, cambios profundos y dado lugar a situaciones que, por insólitas y excepcionales, no han logrado ser satisfechas del todo mediante los habituales canales de comunicación entre aquélla y sus representantes en el Congreso. Las mujeres, los jóvenes o los indígenas, por ejemplo –entre otros grupos sociales tradicionalmente relegados—, han dejado atrás su actitud pasiva –o reactiva, en el mejor de los casos— y asumido un protagonismo que exige de sus representantes respuestas puntuales que sepan darle cauce a sus necesidades y demandas.

El aspecto teleológico del principio de la representación, en este contexto, adquiere una gran relevancia, sobre todo si tomamos en cuenta que los movimientos sociales –cada vez más frecuentes en el país—, emprenden la lucha por causas e intereses que el Estado no ha logrado afrontar con suficiencia ni eficiencia. Ello obliga al replanteamiento de nuestro esquema institucional y a una seria reflexión acerca del cumplimiento del mandato y el ejercicio de la representación recibidos por medio del voto popular.

Diversas posibilidades existen para abordar el tema de la integración y composición del Poder Legislativo, siendo, como es, el ‘congreso de las opiniones de la nación’, es decir, de las de todos los sectores que la conforman: sociales, étnicos, culturales, económicos y productivos, entre otros. El ser depositario de la representación nacional, lo convierte en el asiento, por excelencia, de la pluralidad, de la diversidad, del ser intrínseco de lo democrático. Por tanto, quienes son electos como miembros de este poder, tienen la trascendente responsabilidad de velar por los intereses y aspiraciones, no sólo de sus electores, sino de la población en general, en el diseño y creación de las leyes, las políticas y los proyectos que hagan posible la defensa y concreción de dichos intereses y aspiraciones.

### **6.2.1. Reducción del número de integrantes**

El incremento paulatino en el número de integrantes de las cámaras obedeció a factores poblacionales y políticos:

- a) El acelerado crecimiento demográfico que experimentó nuestro país a partir de los años 30 que, vinculado al método electivo basado en el número de habitantes para definir la cantidad de distritos, según el artículo 52 constitucional<sup>533</sup>, hasta su reforma en 1977, por la cual se estableció un número fijo de 300 distritos electorales para elegir, por el principio de mayoría relativa (MR), a igual número de diputados.
- b) La necesidad de responder a la pluralidad y a la diversidad de opiniones, que introdujo mecanismos para la incorporación de elementos de diversa filiación política, para quienes era casi imposible ganar por la vía de la elección mayoritaria. De ahí el incremento en la membresía de la Cámara baja por la vía de los diputados de partido, primero, y después por la de RP, tal como ocurrió posteriormente con el Senado.

Con sus 628 legisladores –500 diputados y 128 senadores—, México es el país con mayor número de representantes en términos absolutos de toda América

---

<sup>533</sup> *Ídem.*



Latina. El número actual de legisladores en nuestro país podría parecer excesivo, si tomamos en cuenta los complejos procesos que en el Congreso tienen lugar; sin embargo, no coincido con quienes afirman que es el factor numérico el único que hace arduo y, en ocasiones tortuoso, el cumplimiento de las funciones del Legislativo, y lo que dificulta la productividad y la rendición de cuentas. En mi concepto, las razones subyacen, también, en otros factores –como la escasa o nula experiencia parlamentaria y la no reelección inmediata de legisladores, entre otros— que, combinados, pueden dar como resultado una baja productividad legislativa, una deficiente relación entre instancias del poder público, y entre representantes y representados, o la ausencia de canales idóneos para la rendición de cuentas, así como de mecanismos para eventuales procesos de auditoría del desempeño.

En la actualidad, las causas que condujeron al incremento en la membresía de las cámaras, han dejado de existir, puesto que todas las fuerzas políticas cuentan con garantías para competir y ganar escaños por ambas vías, por lo que, en mi opinión, es momento de revisar la composición numérica de los plenos camarales y eventualmente reducirlos, sin menoscabo de mecanismos que garanticen, por la vía de la RP, la presencia de fuerzas políticas minoritarias en el Congreso. El imperativo de incorporar a las diversas fuerzas políticas a las cámaras del Congreso sigue existiendo y me parece que su conservación es indiscutible, además de que resulta útil para la democracia. Lo que hoy se cuestiona no es ya esa garantía ni los mecanismos que la sustentan, sino la composición numérica y el uso que los legisladores hacen de la representatividad que los electores les encargan con su voto.

Veamos primero el aspecto numérico del principio de representación. El artículo 52 de la Constitución establece que la Cámara de Diputados tendrá 500 integrantes: 300 electos según el principio MR –mediante el sistema de distritos electorales uninominales— y 200 electos según el principio de RP –mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Por su parte, el artículo 53 previene que el país contará con 300 distritos, cuya

demarcación territorial “será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados”, criterio que persigue el objetivo de uniformar, hasta donde sea posible, el número de habitantes en cada una. Si tomamos en cuenta que México tiene 112 millones 336 mil 538 habitantes<sup>534</sup>, de acuerdo con las cifras del censo de 2010, cada uno de los 500 diputados actualmente representaría, aproximadamente, a 224,673 ciudadanos. Esta cifra, por sí misma, no aporta mayor información como para concluir si es adecuada o no, como no lo hacen tampoco las cifras que corresponden a otros países<sup>535</sup>.

En Estados Unidos, el promedio casi se triplica: su Cámara de Representantes consta de 435 integrantes, composición que está definida con base en el método Hill-Huntington<sup>536</sup>, que consiste en definir un número de representantes en proporción directa a la población de cada estado. Es decir, si ese país tiene cerca de 313.2 millones de habitantes, a cada uno de los 50 estados que lo integran le corresponderá un promedio de un diputado por cada 624 mil personas que vivan en su territorio, con la garantía de que si un estado no alcanza tal población, de todas formas tendrá derecho a un representante. De esta manera, todas esas entidades políticas tendrán el número de distritos electorales que le correspondan de acuerdo a este cálculo. En el Senado la representación es paritaria, debiendo haber dos senadores por estado de la unión.

Brasil, por su parte, tiene cerca de 203.5 millones de habitantes y una cámara baja integrada por 513 diputados, por lo que cada uno representa a un promedio de 396,700 personas, cifra superior a la nuestra en poco más de 172 mil. En Argentina, con una población aproximada de 41.5 millones de habitantes, la cámara baja está compuesta por 257 diputados, que ejercen el mandato a nombre de 161,480 ciudadanos, 63 mil menos que en México. La cámara baja de Japón se integra con 480 diputados para una población de 126.5 millones de

---

<sup>534</sup> Instituto Nacional de Geografía y Estadística, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, [consultado: 15/06/2011].

<sup>535</sup> Véase: Tabla IV “Comparativo ‘Coeficiente de representación’ - 10 países”.

<sup>536</sup> Método diseñado por Joseph A. Hill (de la oficina censal de Estados Unidos) y Edward V. Huntington (matemático de la Universidad de Harvard), el cual fue incorporado a la legislación electoral en noviembre de 1941 por el Presidente Roosevelt.

habitantes, es decir, cada diputado representa a un promedio de 263,500 ciudadanos, casi 39 mil más que en nuestro país.

Alemania, con 81.5 millones de habitantes, tiene una cámara baja integrada por 598 diputados, que representan a aproximadamente 136 mil 300 ciudadanos, casi 88 mil menos de los que en México corresponden a cada diputado. En el otro extremo, Italia, con una población de alrededor de 61 millones de habitantes, tiene 630 diputados. Francia tiene una cámara baja integrada por 577 diputados que representan a aproximadamente 65 millones de personas. El Reino Unido, con 62.5 millones de habitantes, tiene una cámara baja integrada por 650 legisladores; la cámara alta, la de los lores, tiene una membresía variable que ronda los 830 integrantes. El número aproximado de personas que cada diputado representa en estos tres últimos países, respectivamente, es de 96,850, 112,650, y 96,150 —casi 2.5 veces menos que en el caso mexicano, y estamos hablando de países desarrollados y con una larga tradición democrática—. Entre tanto, en la cámara alta, cuyo principio de representación es generalmente el territorio, México tiene 128 senadores y 32 estados; en Estados Unidos: 100 y 50; en Brasil: 81 y 27; en Argentina: 72 y 24; en Japón: 242 y 47 prefecturas; en Italia: 320 (cifra variable) y 110 provincias; en Francia: 343 y 96 departamentos metropolitanos y cuatro de ultramar, más los senadores que corresponden a los franceses en el exterior y a los territorios insulares; en el Reino Unido 829 (cifra variable), algunos con derecho vitalicio y algunos con derecho hereditario.

En Japón, Italia, Francia y Reino Unido, la integración de la cámara alta no obedece a un criterio paritario, en tanto no está regida por un componente estrictamente federativo y territorial. En Japón, 146 miembros de la Cámara de Consejeros son electos en circunscripciones plurinominales y 96 por el principio de RP. En Italia, el número de senadores por región está sujeto al factor poblacional, con extremos destacados: Lombardía tiene 47 senadores y Valle D'Aosta uno, además de contar con senadores vitalicios, los senadores ex presidentes, y cinco más que designa el Presidente en funciones.

En Francia se asignan de uno a tres senadores por departamento; entre uno y dos a los territorios insulares, y doce a los franceses en el exterior. En el Reino Unido, los miembros de la Cámara de los Lores no son electos popularmente, pues su integración obedece a reglas distintas. Está dividida en lores espirituales y lores temporales; los primeros son 24 obispos de la Iglesia Anglicana y el resto forman parte de dicha cámara por designación real o por derecho hereditario<sup>537</sup>.

Vistos los ejemplos, es difícil señalar, sin temor a la equivocación, cuál debe ser un número idóneo de personas a representar por cada legislador. En el caso de nuestro país, nos preguntamos si es un número suficiente, limitado o excesivo, y cualquier respuesta, me parece, tendría visos de verdad, o no, en tanto que no es el número –sobrado o reducido— lo que garantiza la observancia del principio de representación, sino la pluralidad y la diversidad en la composición de las cámaras, así como las características de sus integrantes y, muy importantemente, el uso que hagan de la representatividad y del mandato que reciben, en términos de eficiencia, productividad y rendición de cuentas. No existe un número idóneo para garantizar una mayor eficiencia en el desempeño de los legisladores, ni un esquema infalible de rendición de cuentas.

Estoy convencido de que el principio de la representación no encuentra su mejor expresión en un mero indicador numérico, sino en la capacidad para cumplir, de manera eficiente y eficaz, con las funciones que este órgano colegiado tiene asignadas y la disposición para rendir cuentas a los ciudadanos del uso que se hace del mandato, y para ello es necesario atender a las causas de fondo y replantear el diseño del órgano legislativo en diversos conceptos, tanto en las vías de acceso, como en las funciones y funcionamiento del mismo.

En el transcurso de los últimos años, en México se ha venido insistiendo en la necesidad de reducir el número de diputados y senadores, de suerte que, entre la LVII y la LXI legislaturas, ante las cámaras del Congreso se han presentado diversas iniciativas que proponen la reducción de legisladores, con distintas

---

<sup>537</sup> Véase: Tabla IV “Comparativo ‘Coeficiente de representación’ – 10 países”.

variantes, que incluyen, entre otras, la eliminación o reducción de los diputados que se eligen por la vía de RP y los 32 senadores de la lista nacional; la reducción proporcional de los diputados que se eligen por cada uno de los dos principios, o equiparar el número de éstos, e inclusive el cambio de sistema electoral<sup>538</sup>. No existe concordancia entre las distintas propuestas en cuanto al número de asientos a eliminar, ni respecto de la proporción entre los que se eligen por las dos diferentes vías, ni en las motivaciones que lo justifiquen.

Por ello, atendiendo a nuestro propio sistema político, que se asimila fundamentalmente a la lógica del modelo consensual de democracia de Liphart, así como a la exigencia ciudadana de reducir el número de legisladores federales, me parece que una propuesta razonable en cuanto al número de diputados puede ubicarse en 400, con base en la misma fórmula que actualmente asigna un 60% a los electos por MR y un 40% por RP respecto del pleno camarl, es decir, que se eliminarían 60 distritos electorales y 40 lugares en las listas regionales. El número de senadores podría reducirse a 96, con la eliminación de los 32 elegidos por el sistema de lista nacional. Con 400 diputados en la cámara baja, tendríamos un coeficiente de representación de alrededor de 280,841 ciudadanos por diputado, mientras que cada entidad federativa contaría con una representación paritaria en el Senado, a contrapelo de lo que ocurre actualmente.

Resulta de vital importancia destacar que, en el caso de la Cámara de Diputados, no se sacrificaría ni representatividad ni pluralismo, pues su integración no sufriría un cambio sustancial. En efecto, aplicando los resultados de las elecciones de 2009 a una cámara de 400 miembros, la variación en el porcentaje de escaños que obtiene cada partido es minúscula, y por el contrario, las ventajas de la disminución de curules podrían resultar realmente apreciables<sup>539</sup>. En el caso del Senado, se trata de recuperar el carácter original que históricamente había tenido como cámara representativa de las entidades federativas, no obstante la

---

<sup>538</sup> Véase: Tabla V “Iniciativas (IN) para modificar la integración de las cámaras del Congreso mexicano”.

<sup>539</sup> Véase: Tabla VI “Distribución de asientos en la Cámara de Diputados” (%). Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente. 400 diputados (300 MR y 100 RP).

elección de sus integrantes por voto directo. Con la eliminación de los senadores electos por lista nacional de RP, no se cerrarían los cauces de representación política a los partidos minoritarios, pues continuaría vigente la ruta de asignación a la primera minoría en cada entidad federativa, quedando así garantizado el pluralismo político y la representación de las diferentes fuerzas políticas.

Con las modificaciones propuestas en el presente apartado: a) se estaría dando respuesta a una demanda ciudadana; b) no se sacrificaría la representatividad en las cámaras; y c) se abonaría al propósito de hacerlas más eficientes.

### **6.2.2. Reelección inmediata**

El tema de la no reelección tiene en nuestro país una larga tradición casi atávica que encuentra su origen, básicamente, en la vocación reeleccionista de diversos personajes que ostentaron la titularidad del Ejecutivo —en sus distintas variantes—, desde que México se constituyó como nación independiente, circunstancia que tuvo su corolario en las sucesivas reelecciones de Porfirio Díaz en el cargo. De hecho, el lema de ‘Sufragio efectivo. No reelección’, fue acuñado contra este último y fue establecido como una de las disposiciones pétreas de la Constitución de 1917, en el primer párrafo de su artículo 83 que señalaba:

“El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto”.

Sin embargo, apenas 10 años después, el entonces Presidente Álvaro Obregón promovió su reforma y consiguió que el Congreso modificara la Constitución para limitar la reelección “para el período inmediato” [y] pasado éste, [podría] desempeñar nuevamente el cargo, sólo por un período más”. Es evidente que el tema de la reelección no generaba un rechazo popular similar al que llegó a generar con el tiempo. Obregón se postuló como candidato y fue electo Presidente en 1928, aunque su asesinato le impidió asumir la responsabilidad, hasta que en

1933 quedó proscrita del texto constitucional<sup>540</sup>. Adicionalmente, por la necesidad que tenía el Ejecutivo de evitar la eternización de caudillos regionales en los cargos públicos y propiciar la movilización y capilaridad políticas, la prohibición de la reelección se extendió a los integrantes del Poder Legislativo y a todos los cargos de elección local, si bien con el carácter de relativa. El impedimento para que los legisladores y los alcaldes pudieran reelegirse para un siguiente periodo inmediato no se encuentra en el texto original de la Constitución de 1917.

La fórmula de la no reelección inmediata de los legisladores respondió, así, a una necesidad histórica que, con el tiempo, dio lugar al surgimiento de nuevas condiciones que hoy urge atender. Entre otras:

- a) La falta de experiencia de los legisladores que arriban a las cámaras con cada nueva legislatura, quienes, al concluir su mandato constitucional, se llevan consigo la experiencia adquirida durante ese lapso, incluida la de sus cuadros asesores. Absurdamente, con cada legislatura se pierde la experiencia ganada durante el tiempo del encargo, lo que constituye no sólo una limitante para el fortalecimiento y profesionalización del Poder Legislativo, sino un gasto a cargo del erario público, pudiendo ser, al contrario, una inversión;
- b) La prácticamente nula posibilidad de que los representantes populares construyan una relación de confianza, de carácter permanente, con sus representados y la imposibilidad de que los ciudadanos premien el ejercicio responsable de los primeros, o bien castiguen lo opuesto;
- c) La complicación en los ritmos de negociación de las agendas públicas que debe aprobar el Legislativo, por la falta de continuidad que generan los procesos periódicos de renovación total de las cámaras del Congreso. Las negociaciones conjuntas, en escenarios de esta naturaleza, se ven sujetas a los vaivenes políticos propios de las campañas electorales, además de que genera costos adicionales que podrían evitarse, sobre todo si se

---

<sup>540</sup> Por reforma constitucional de 1928, el mandato se extendió a seis años, pero se conservó la posibilidad de la reelección en los términos previstos por la reforma del año anterior.

considera que muy frecuentemente las negociaciones deben reiniciar en cada episodio político;

- d) Las comisiones ordinarias no consiguen promover con éxito la especialización ni acumular experiencia<sup>541</sup>;
- e) La inexistencia de un servicio civil de carrera capaz de prestar el servicio profesional que requiere el desempeño de las funciones propias del Legislativo, además de los cambios organizativos que al interior de las cámaras promueven los recién llegados, los cuales, con cierta frecuencia, obedecen a intereses ajenos a los objetivos primordiales que debe atender un servicio profesional de carrera.

A pesar de lo anterior, existen todavía resistencias en algunos sectores, incluidos algunos actores políticos, que esgrimen argumentos, como que: a) se abriría la puerta a la reelección del Ejecutivo; b) se recrearían cacicazgos, los representantes se eternizarían en el cargo y generarían corrupción; c) se impediría el relevo generacional; o d) se debilitaría la disciplina de voto de los grupos parlamentarios.

Actualmente, en nuestro país está cancelada la posibilidad de que algún Presidente pretenda y menos que pueda eternizarse en el poder, mediante sucesivas reelecciones, promovidas desde el poder y por conducto de legisladores complacientes, por lo que el tema de la reelección absoluta de legisladores no tendría por qué implicar, en modo alguno, la del Ejecutivo. Por otra parte, el riesgo de los cacicazgos existe, sí, mientras la decisión de a quién elegir siga estando en un ámbito alejado del poder ciudadano.

En lo relativo a la necesidad del relevo generacional en las cámaras, no estoy seguro que constituye por sí mismo un factor atendible, ya que la renovación, siendo razonable, no puede ser determinante. En este sentido, la integración ideal de este órgano colegiado sería aquella que pudiera incorporar

---

<sup>541</sup> Nacif, Benito, "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México", Germán Pérez y Antonia Martínez (Comps.), *La Cámara de Diputados en México*, M.A. Porrúa-Cámara de Diputados, 2000, p. 58, paráfrasis.



cuadros expertos y cuadros nuevos, en un esquema de recambio inteligente y selectivo en la membresía de cada cámara.

Finalmente, creer que con la reelección se puede debilitar la disciplina de voto dentro del Congreso implica desconocer los mecanismos y los incentivos que operan a favor del mantenimiento de dicha disciplina; si bien con su reelección, los representantes populares se enfocarían mayormente en los intereses de sus representados, la disciplina partidaria no se diluiría, pues seguirían dependiendo en gran medida de sus grupos parlamentarios y de sus institutos políticos, pragmáticamente dicho. La alternancia no constituye, por sí misma, un valor democrático, sobre todo en el contexto de sociedades cada vez más maduras políticamente.

Cecilia Mora-Donatto, con una posición más matizada, sostiene que la reelección debe plantearse una vez que el Congreso experimente una amplia reforma por lo menos en tres áreas sustantivas, a saber: a) modifique la manera antigua de hacer normas; b) refuerce y regule sus facultades de control; y c) perfeccione sus servicios de apoyo técnico. Al mismo tiempo entiende que la reelección legislativa debe de ir necesariamente vinculada a un sistema amplio y claro de rendición de cuentas y a un sistema efectivo de responsabilidades de los legisladores. De lo contrario, sostiene la autora, la reelección legislativa no fortalecerá al sistema democrático mexicano, sino única y exclusivamente al legislador y a los partidos políticos<sup>542</sup>.

En Estados Unidos, por ejemplo, está permitida la reelección del Ejecutivo por un periodo y la de los legisladores de manera indefinida; en el caso de los sistemas parlamentarios, la reelección de quien ejerce la función ejecutiva ni siquiera constituye motivo de discusión, en tanto que es el propio parlamento el que forma gobierno. En este contexto, sería absurdo considerar que uno y otro sistema son antidemocráticos por permitir la reelección. Pudiera decirse que, por

---

<sup>542</sup> Mora-Donatto, Cecilia, La reforma del Congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva, La reforma política vista desde la Investigación legislativa, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 153-186, paráfrasis.

el contrario, la posibilidad de la reelección ha generado, en ambos sistemas, el impulso de modelos más responsables y transparentes de ejercicio de la función pública, donde la rendición de cuentas constituye un factor fundamental. Incluso en Latinoamérica, cuya tradición antireeleccionista tiene raíces muy profundas, la tendencia reeleccionista ha ido *in crescendo* –con ejemplos cuestionables, es cierto—, lo que podría ser interpretado en el sentido de que, por un lado, la sociedad ha florecido políticamente y es capaz de sancionar, con su voto, el desempeño de sus representantes y, por el otro, que la alternancia *per se* no ha sido garantía ni de eficiencia ni de gobernabilidad. No es de extrañar que en los países democráticos del mundo esté permitida la reelección consecutiva de legisladores, excepto en México y Costa Rica.

En este contexto, la reelección inmediata de legisladores tiene que ver, hoy más que nunca, con cuestiones de gobernabilidad; de un real y efectivo sistema de frenos y contrapesos; y de continuidad de políticas públicas y de proyectos de largo plazo, que la alternancia absoluta no ha sido capaz de proveer completamente. Los problemas que, en su caso, genera la imposibilidad de reelegir a los legisladores no sólo tienen que ver con el tema de la democracia –en este caso, su déficit inhibe la posibilidad de que el elector pueda castigar o premiar a sus representantes—. Tiene que ver, sobre todo, con la limitación para formar parlamentarios expertos y desaprovechar la experiencia que los legisladores acumulan en el periodo de su mandato, y me refiero no sólo a la experiencia individual de los legisladores, sino a la institucional, es decir, a la que pierden las cámaras en lo particular y el Legislativo como un todo. En efecto, como ya señalé, con la conclusión del mandato de los legisladores, salen su experiencia y la de sus cuadros asesores, en tanto que el servicio civil de carrera no ha logrado aún generar ni consolidar, en nuestro Poder Legislativo, un servicio profesional, efectivo y eficiente, tema que abordaré en otro apartado.

Las negociaciones relativas a las agendas gubernamentales, por otra parte, deben recomenzar prácticamente con cada legislatura, con frecuente desperdicio de oportunidades, pues con el periodo trianual de los diputados federales,

concluye una mitad de la gestión sexenal del Ejecutivo. En este escenario, es frecuente que muchos de los legisladores entrantes deben aprender cómo realizar su función –legislativa, de control evaluatorio, de fiscalización, entre otras—, además de familiarizarse con los procesos de negociación política con el Ejecutivo y con el resto de los órganos del Estado, así como con aquellos entes que constituyen factores reales de poder. Simplemente considérese que, “para cada una de las legislaturas desde 1934 hasta 1997, sólo un promedio de 14% de sus miembros ha contado con experiencia previa como diputado federal”<sup>543</sup>. Las cifras son contundentes: de un total de 4,274 diputados electos entre 1934 y 1997, solamente 578 consiguieron ser reelectos, es decir, un 13.5%<sup>544</sup>, una vez observada la restricción constitucional. De éstos, únicamente 64 del PRI, 13 del PAN, y 7 de los partidos de izquierda, lograron ser legisladores más de una vez.

La limitante de la reelección inmediata, por otra parte, inhibe la construcción de una relación de confianza entre representante y representados, puesto que el primero estará más interesado en trabajar por su siguiente cargo, que en relacionarse con sus electores, a quienes quizá no volverá a acercarse. Un dato muy revelador es el que señala que, de los diputados que fueron reelectos en algún periodo, “más de la mitad [lo hizo] por distintos distritos [lo que pone de relieve] que la prohibición de la reelección inmediata desincentiva el desarrollo de una relación de *accountability* entre el representante y sus representados, ya que la reelección del diputado no se define en función del resultado del proceso de rendición de cuentas ante el electorado”<sup>545</sup>. Esto se suma al listado de pasivos de la limitante de la reelección inmediata de legisladores, ya que “el sistema no sólo desincentiva la responsabilidad, sino que premia la irresponsabilidad”<sup>546</sup>.

---

<sup>543</sup> Campos, Emma, “Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997”, Dworak, Fernando F., Coord., *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 113.

<sup>544</sup> Del total de diputados electos 3,628 son del PRI; 477 del PAN; y 169 de partidos de izquierda. Del total de los que lograron la reelección, 484 corresponden al PRI, 70 al PAN, y 24 a los partidos de izquierda. Los porcentajes de reelección de cada fuerza política ronda el 14%, porcentaje similar para el total. Véase: Campos, Emma, *op. cit.*, nota 543, pp. 119-120.

<sup>545</sup> Campos, Emma, *op. cit.*, nota 543, p. 117.

<sup>546</sup> *Ídem.*

En el Senado los niveles de reelección son aún más bajos, pues “del total de 705 senadores identificados en el periodo, sólo 29 se reeligieron (28 estuvieron dos veces en el Senado y uno más [...] tres veces), lo que equivale a 4.1%”<sup>547</sup>. La prohibición constitucional para que los legisladores puedan ser reelectos en el cargo por periodos consecutivos, no sólo genera déficit democráticos, sino demerita el desempeño del Poder Legislativo como institución. Por carecer de suficientes legisladores experimentados y de un servicio de profesional asesoría, el Poder Legislativo estará condenado a repetir su historia, en esa espiral infinita que cada tres y seis años inicia con la renovación completa de sus integrantes.

Finalmente, para que los efectos de la reelección inmediata de legisladores resulten benéficos para la institución legislativa y las funciones que le toca cumplir, deben establecerse límites para impedir distorsiones. Por ejemplo, un número determinado de periodos para los que puede ser reelecto un legislador, así como las reglas para definir nuevamente su postulación o no y que los legisladores electos por el principio de RP, no puedan ser reelectos inmediatamente por la misma vía.

### **6.2.3. Construcción de mayorías y supresión de la ‘cláusula de ingobernabilidad’**

Como señalé en un capítulo previo<sup>548</sup>, el principio de representación proporcional fue introducido en 1977 a nuestro sistema electoral para permitir el acceso a la Cámara de Diputados –en un primer momento— y al Senado, de fuerzas políticas que por sí solas no lograban triunfos electorales. Con ello pasó de ser un sistema fundamentalmente mayoritario, con un componente elemental de representación partidista, a uno mixto con dominante mayoritario, cuya composición original se estableció en 300 diputados electos por el principio de MR y 100 por el de RP, lo que representaba una proporción de 75-25% del pleno cameral, hasta la reforma constitucional de 1986 que incrementó a 200 los

---

<sup>547</sup> *Ibídem*, p. 130.

<sup>548</sup> Véase apartado: “3.3. Evolución del sistema electoral y su impacto en la integración, organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso”.

diputados a elegir por el principio de RP, modificando la composición para quedar en un 60-40%.

Diversos cambios fueron introducidos a nuestro sistema electoral durante las dos décadas que siguieron a 1977, para seguir alentando la pluralización del Congreso en su conjunto y la participación creciente de fuerzas de distinto signo político, y si bien algunas de ellas establecieron mecanismos para favorecer la formación de una mayoría –calificada y absoluta<sup>549</sup>— en la Cámara de Diputados, las disposiciones respectivas nunca debieron ser aplicadas mientras estuvieron vigentes, merced a que con los resultados de cada proceso electoral federal<sup>550</sup> no se actualizaba la hipótesis constitucional en el caso de la mayoría calificada; y en el de la absoluta, ésta se formaba de manera natural. Todo esto ocurrió hasta que dichas disposiciones fueron suprimidas definitivamente y se introdujo el llamado ‘candado a la sobrerrepresentación’ en 1996, como un episodio más de las reformas al sistema electoral.

En la aludida reforma se establecieron ocho puntos adicionales al porcentaje de votación que obtuviere un partido político<sup>551</sup>, como límite máximo de asientos que podría tener respecto del total del pleno camarál, para determinar las que le correspondiesen por el principio de RP que serían sumadas a las de MR, lo cual no tuvo otro objetivo que seguir cercando las posibilidades del PRI –que seguía ganando la mayoría de los distritos electorales— para acceder a un mayor número de asientos por la vía de RP, y ampliar las de los partidos que no ganaban por la vía de MR. Se trató de una especie de acción afirmativa para que las minorías pudieran ampliar sus niveles de representación en el Congreso, con base en un mecanismo que permitía modificar artificialmente las preferencias electorales en el componente minoritario de la Cámara de Diputados, es decir, el 40% del total de la asamblea electo por la vía de la RP.

---

<sup>549</sup> Es el caso de la reforma constitucional de 1986 y la de 1990.

<sup>550</sup> Véase: Tabla I “Evolución en la integración de la Cámara de Diputados con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963”, específicamente los resultados electorales de 1988, 1991 y 1994.

<sup>551</sup> Aritméticamente es posible que dos partidos se ubiquen en la hipótesis, aunque fácticamente es poco probable.

Las llamadas 'cláusulas de gobernabilidad', producto de reformas constitucionales diversas, persiguieron en su momento el objetivo de favorecer la formación de la mayoría –calificada o absoluta– que permitiera al partido en el poder, eventualmente, conservar la posibilidad de decisión final en el caso de que, aun habiendo agotado los procesos de negociación y discusión con todas las fuerzas políticas, no se hubiera logrado llegar a acuerdos en temas fundamentales para el país. En efecto, durante las dos décadas que transcurrieron entre la primera gran reforma electoral que catapultó el ingreso de mayores contingentes políticos diversos a la representación nacional y la inclusión del candado a la sobrerrepresentación, las instituciones democráticas y las fuerzas políticas opositoras aún se encontraban en proceso de maduración<sup>552</sup>, por lo que se optó por una fórmula que permitiera la consolidación de la normalidad democrática, además de evitar virajes abruptos y la posibilidad de que una eventual mayoría opositora pudiera conducir a la ingobernabilidad e inclusive a una crisis política, en el contexto de una sociedad en plena asunción de sus derechos sociales y políticos, y acostumbrada a cambios acompasados.

En países como la Italia de los años 80, con un sistema electoral de proporcionalidad pura, las minorías indisciplinadas llegaban a tener un gran poder de chantaje frente al gobierno, e inclusive ponerlo 'en jaque', además de prohiñar largos y tortuosos procesos parlamentarios, y problemas para impulsar los planes y programas de gobierno. En 1991, los italianos votaron en referéndum por el rechazo al entonces vigente sistema electoral de proporcionalidad pura, que se tradujo en 1993 en la creación de un sistema mixto, con un franco dominante mayoritario, donde cada una de las cámaras tendría un componente del 75% de sus miembros electos por la vía de MR y el 25% por la de RP. Ajeno a la cultura política italiana, este sistema electoral fracasó, pero trajo consigo un aprendizaje importante.

---

<sup>552</sup> Véase el apartado: "3.4. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados", la fugaz existencia del G-4, derivada de su insolvencia para administrar eficazmente la infinidad de cambios que trajo consigo la pérdida de la mayoría absoluta del pleno cameral al PRI, y los apartados "3.5. Transición y alternancia" y "3.5.1. Siglo XXI: de los equilibrios".

En 2001 se volvió al sistema de RP, pero se establecieron estímulos a la formación de coaliciones para evitar la dispersión del voto que tanto daño había causado en el sistema anterior, y se introdujo un factor que permitiera ‘premiar’ a los partidos más votados. Actualmente, en el caso de la cámara baja, se aplica la cláusula de gobernabilidad que consiste en que si una coalición obtiene la mayoría de votos, pero no alcanza, al menos, el 55% de los 630 asientos, se le asignan los necesarios hasta alcanzar ese porcentaje. En el Senado no aplica una cláusula similar; sin embargo, se asigna el 55% de los escaños de cada región a la coalición o partido que obtenga el triunfo electoral en la misma. El nuevo sistema electoral italiano ha dado lugar a la formación de dos coaliciones importantes: una de centro izquierda y otra de centro derecha, integradas ambas por varios partidos políticos. Otros partidos o parlamentarios tienen representación por su cuenta, ya sea por su importante número de parlamentarios o porque han dejado de pertenecer a una coalición.

Traigo a este espacio el caso italiano, porque es ejemplo, como en el mexicano, de cómo una reforma al sistema electoral puede producir los cambios buscados, para tomar de ellos lo que sirva a la gobernabilidad democrática. Nuestro sistema político ‘plural homogéneo’ se comporta de manera distinta al que caracteriza a las sociedades profundamente divididas, como la italiana del ‘pluralismo atomizado’, si se me permite el término.

A más de tres décadas de la primera gran reforma electoral en 1977, el mapa electoral y político en México se ha decantado ya, y si bien se expresa hoy en una multiplicidad de partidos<sup>553</sup>, éstos se han aglutinado en tres grandes corrientes ideológicas –sea formando coaliciones electorales o parlamentarias—, encabezadas por los tres partidos<sup>554</sup> que atraen el voto mayoritario de los ciudadanos, lo que refiere un escenario de pluralismo ‘homogéneo’ –permítaseme

---

<sup>553</sup> Siete son los partidos políticos nacionales que, a la fecha, se han consolidado en las preferencias electorales de los ciudadanos: PRI, PAN, PRD, PVEM, PT, Movimiento Ciudadano (MC) y Nueva Alianza (PANAL). Otros partidos, surgidos al amparo de las sucesivas reformas electorales, no lograron trascender ni consolidarse como los ya mencionados.

<sup>554</sup> PRI-PVEM-PANAL / PAN / PRD-PT-MC, y otras variantes, dependiendo de la elección de que se trate, como las que formaron PAN y PRD en elecciones para elegir gobernador en algunos estados, o las formadas por PRI-PVEM, o PRD-PT, por ejemplo.

llamarle así—, para el cual resulta idóneo un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, que permita el libre juego político y donde la fuerza electoral de cada partido o coalición —expresada en la vía de MR— sea el indicador visible de la voluntad mayoritaria para definir la integración del componente mayoritario de de la Cámara de Diputados en la proporción del 60%, y que la vía de RP sea la que exprese la voluntad del resto en el componente minoritario de esa cámara, en la proporción del 40%, en aquellos distritos —agrupados en una circunscripción determinada— donde el voto mayoritario las habría dejado sin el asiento en disputa. En este esquema, el ‘candado a la sobrerrepresentación’ aparece hoy como un elemento que sólo sirve para alterar artificialmente la voluntad ciudadana para la integración de ese órgano estadual, pues ya ha cumplido con creces el objetivo que se buscó con su creación: el de lograr que las minorías tuvieran y consolidaran su representación en ese órgano del poder público que es la Cámara de Diputados.

Como en el caso de los mecanismos para favorecer la formación de la mayoría —calificada y absoluta referidos arriba—, que fueron introducidos a nuestro texto constitucional por una razón política vigente en su momento, y posteriormente eliminados —porque ya no obedecían a la lógica del momento histórico-político ni servían ya al objetivo de su creación—, este candado a la sobrerrepresentación obedeció también a una razón política que ya no encuentra más sustento en nuestra realidad actual. Inclusive, los requisitos para su aplicación no se han actualizado en dos ocasiones recientes, como consecuencia de los resultados electorales<sup>555</sup>, y ha ‘castigado’ el voto mayoritario, y en ocasiones dado lugar a la ingobernabilidad. Un sistema electoral mixto sin elementos que alteren de manera artificial el sentido del voto ciudadano, es capaz de expresar el sentir de la mayoría, sin desconocer el de las minorías, y dar lugar a la formación natural de una mayoría absoluta —si ésa fue la voluntad ciudadana— o una distribución más homogénea —si ése fue el objetivo del electorado—, como se desprende del comparativo de resultados electorales de

---

<sup>555</sup> Véase: Tabla VII “Composición de las Legislaturas LVIII, LIX y LX. ‘Candado a la sobrerrepresentación’”.



2000, 2003 y 2006, ya vistos. Por ello, la propuesta concreta es eliminar el candado –convencional, aunque constitucional— del 8% como tope de la sobrerrepresentación y dejar que prive el resultado matemático, producto de las preferencias electorales.

El sistema electoral no puede ser una variable independiente en un sistema político; deben considerarse, como señalé antes, factores como la cultura política, la propia forma de ser colectiva, o la idiosincrasia, pues cualquier mecanismo para ‘agregar’ representatividad o para ‘disminuirla’ de manera artificial, no es garantía para abonar racionalmente a la equidad.

Es verdad que un gobierno unificado limita la posibilidad de hacer efectivo el sistema de frenos y contrapesos; pero también es verdad que actualmente en México, aun en un contexto de gobierno unificado –que puede presentarse, a pesar del ‘candado a la sobrerrepresentación—, ese sistema no encontraría barrera alguna para hacerse efectivo. No existen argumentos medianamente racionales que permitan afirmar que, de formarse la mayoría absoluta en ambas cámaras con legisladores del mismo partido o coalición gobernante, el sistema de equilibrios perdería su efectividad, o que un poder del Estado intentaría someter o hacerse de mayores facultades en detrimento de otro poder, o que pudieran alterarse las variables constitucionales que hoy garantizan la actuación de organismos constitucionales autónomos y de fiscalización y vigilancia, o inclusive esa tendencia globalizadora hacia la unificación de los sistemas jurídicos nacionales que favorecen la protección de los derechos humanos.

Las motivaciones que indujeron la introducción de las reformas electorales que ampliaron el número de legisladores federales y abrieron la puerta a las fuerzas políticas sin representación en los órganos camarales, han perdido, en gran medida, su razón de ser. El escenario electoral es hoy radicalmente distinto. Si cuando se impulsaron esas reformas el partido hegemónico acaparaba la inmensa mayoría de las curules, en la actualidad, la competencia partidista se encuentra plenamente instalada.

### 6.3. Eficacia en el ejercicio de sus funciones

De acuerdo con Cecilia Mora-Donatto, al “fortalecimiento del Poder Legislativo deben contribuir todos los órganos internos del Congreso de la Unión y especialmente los instrumentos que, con base en nuestra Constitución, han sido diseñados para ejercer una supervisión legislativa más detallada de las actividades del Ejecutivo. Controlar la acción gubernamental es una de las funciones primordiales de cualquier Parlamento en un Estado constitucional, precisamente porque este tipo de Estado no sólo encuentra uno de sus fundamentos más importantes en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de contrapesos y frenos que impidan el ejercicio ilimitado e irresponsable de las actividades públicas”<sup>556</sup>.

Estos ‘órganos internos’ del Congreso que refiere la investigadora son, básicamente, las comisiones de las cámaras: ordinarias, especiales, jurisdiccional y de investigación. Los ‘instrumentos de supervisión’, por su parte —en el contexto de lo que actualmente se considera como Estado democrático de Derecho—, son todos aquellos mecanismos que sirven para establecer y garantizar las reglas y los límites a los que debe sujetarse el proceso del poder público, a efecto de generar, y garantizar de mejor manera, el equilibrio recíproco entre los poderes, así como dar funcionalidad al cumplimiento de las facultades que les atañen. Los ‘órganos internos’ y los ‘instrumentos de supervisión’ con los que pueda contar el Poder Legislativo serán tantos como el tamaño del déficit existente en las diversas vertientes en las que se expresa el equilibrio entre los poderes.

En el caso del Congreso mexicano, los órganos internos, como ya señalé, son básicamente las comisiones, y, para efectos del presente apartado, me referiré específicamente a la Comisión Jurisdiccional y a las comisiones de investigación, en tanto que su diseño, facultades y desempeño constituyen parte de los rezagos actuales del Poder Legislativo. En cuanto a los instrumentos de supervisión, además de los que se relacionan con las facultades de las comisiones

---

<sup>556</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 399.

citadas, abordaré el relativo a la facultad de evaluación de la gestión financiera que en su favor tiene la Cámara de Diputados, sin que ello quiera decir, en modo alguno, que se trata de los únicos instrumentos que requieren ser revisados, aunque sí, en mi opinión, de los más importantes por el cúmulo de implicaciones que su utilización conlleva.

### **6.3.1. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos**

La función de control sobre el ejercicio del gobierno no se reduce a la actividad que, en sí misma, despliegan los órganos del Estado: incluye también la que individualmente desarrollan quienes forman parte de dichos órganos.

En el caso de México, se trata de aquéllos servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades a que alude el Título Cuarto de la Constitución, específicamente en su artículo 108, que previene que:

“[...] se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.

Queda excluido de este régimen, el Presidente de la República, quien “sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”. Por su parte, los gobernadores de los estados y otros servidores públicos de los poderes locales, están sujetos al mismo régimen de responsabilidades, pero únicamente por violaciones a la Constitución y leyes federales y por “el manejo indebido de fondos y recursos federales”.

Con base en este numeral, el catálogo de personas que individualmente están sujetos al régimen de responsabilidades es tan amplio como servidores públicos laboran para el aparato burocrático del país; sin embargo, es el cúmulo y

alcances de las facultades que trae consigo el cargo que ostentan, lo que determina el tipo de responsabilidades a las que se encuentran sujetos, así como los órganos de gobierno competentes para conocer de su aplicación y el procedimiento a seguir, de acuerdo con la diferenciación que el propio texto constitucional establece entre responsabilidad administrativa, penal y política, que puede hacerseles exigible a los servidores públicos, las cuales abordé ya en un capítulo anterior. Para efectos del presente apartado, solamente me referiré a la responsabilidad penal y la política de los servidores públicos, y la manera en que el Congreso actúa sobre el particular.

#### **6.3.1.1. Inmunidad constitucional**

Como facultad derivada del ejercicio de una función pública, la inmunidad constitucional fue inicialmente privilegio y orden de excepción; con el tiempo se transformó en medio de protección diplomática, para convertirse después en protección institucional de los integrantes del Poder Legislativo, extendido posteriormente a ciertos servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial, e incluso titulares de organismos constitucionales autónomos.

La inmunidad, en este caso para los legisladores, encuentra su razón de ser en la necesidad de protegerlos contra eventuales acusaciones infundadas y garantizar así el equilibrio entre los poderes. Es un instrumento que permite a este órgano representativo depositario de la soberanía nacional, expresar libremente la voluntad popular y consta de dos atributos: la inviolabilidad, que consiste en la facultad que el Estado otorga al Legislativo para salvaguardar su independencia y la libre expresión de las opiniones de sus miembros, la toma de posturas y un desempeño institucional eficiente, en el marco de sus actividades; y la inmunidad en sentido estricto, que protege a todo legislador de la formación de proceso judicial sin previa justificación y autorización, haciéndose obligatorio seguir un procedimiento calificador. La inmunidad y la inviolabilidad son fundamentales para la existencia, la independencia y la eficacia del Legislativo. No se trata de dar privilegios personales a nadie, ni de dejar sin sanción a quienes sean acreedores a ella, sino de garantizar la independencia, la integridad y la libertad del Congreso.

Independientemente de su estructura formal en términos jurídico-políticos, sería delicado y aún irresponsable ignorar, en los hechos, la existencia de casos en los que algunos legisladores, abusando de esta prerrogativa, o bien de las lagunas en su regulación, se han aprovechado de él con el propósito de cometer actos de corrupción o beneficio personal, difamación o autoritarismo, o lo han usado como escudo para evitar ser procesados por actos cometidos con anterioridad, lo que ha producido descontento y desconfianza en la ciudadanía, no solo hacia el Congreso y sus miembros, sino hacia el poder público en general, con un grave impacto en la credibilidad y la gobernabilidad. Sin embargo, de poco o nada serviría dejar de reconocer que también la inmunidad parlamentaria ha mostrado sus cualidades y fortalezas como instrumento de protección al legislador frente a quienes han pretendido —de manera temeraria, sin fundamento y con fines mediáticos, político-electorales o de otra índole— denunciarlo judicialmente, difamarlo o desacreditar su imagen y aun a quien representa.

Todo ello pone de relieve que esta figura necesita ser sometida a un análisis profundo, y tomar medidas urgentes a fin de colocarla a la altura de las exigencias del constitucionalismo moderno, atendiendo a las recomendaciones que diversas organizaciones internacionales han emitido en la materia. Es el caso del documento final de la 3ª Conferencia Mundial de GOPAC, en cuya resolución relativa a la inmunidad parlamentaria consideró:

“Convocar a sus miembros y capítulos en aquellos lugares donde la confianza en los parlamentarios se perciba como un impedimento para el desempeño efectivo de sus roles democráticos para que: [...] Examinen las reglas y prácticas sobre inmunidad parlamentaria; [...] los capítulos regionales consideren a los grupos de trabajo regionales a fin de alentar acciones correctivas colectivas en los lugares donde existan regímenes de inmunidad similares; [...] informen a los ciudadanos sobre las razones esenciales que justifican la existencia de un régimen de inmunidad adaptado; [...] documenten las prácticas y lecciones extraídas de las iniciativas sobre inmunidad”<sup>557</sup>.

---

<sup>557</sup>

Véase: [http://www.gopacnetwork.org/Docs/FinalReport\\_GlobalConference2008\\_ES.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Docs/FinalReport_GlobalConference2008_ES.pdf),  
18/06/2012]

3ª

Conferencia

Mundial,  
[consultado:

Limitar la inmunidad parlamentaria y acotar la inmunidad de los legisladores a la protección que requiera el desempeño de su función, es tarea pendiente, haciéndose necesaria también una revisión profunda al marco jurídico que la regula.

### **6.3.1.2. Declaración de procedencia y juicio político**

Para abordar este tema, se requiere determinar el papel que juega la Comisión Jurisdiccional en el cumplimiento de las funciones y facultades que corresponden al Legislativo Mexicano, específicamente en lo tocante a ambos instrumentos.

En cuanto a la Cámara de Diputados, la Comisión Jurisdiccional estaría facultada para desarrollar las tareas que la ley le asigna a las ordinarias<sup>558</sup> —a excepción de la de dictamen—, que son aquéllas que “tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio”. Por otra parte, el artículo 40 de alude adicionalmente a cuatro comisiones ordinarias que desarrollan las tareas específicas “que en cada caso se señalan”<sup>559</sup>, y entre ellas se encuentra la Jurisdiccional, cuya única —y exclusiva— ‘actividad específica’, es la de designar de entre sus miembros “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”. Si, mediante una interpretación gramatical, convenimos en que ‘específico’ es aquello que “es propio de algo y lo caracteriza y distingue de otras cosas”<sup>560</sup>, podríamos concluir que, en este caso, la tarea ‘específica’ atribuida a la Comisión Jurisdiccional excluye a las otras tareas que la

---

<sup>558</sup> Son las que se enlistan en el artículo 39 de la LOCG.

<sup>559</sup> Las comisiones a que se refiere el artículo 40 son las de: 1) Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que es responsable de preparar proyectos y legislativos y dictaminar iniciativas de ley cuyo objetivo sea el de regular las actividades camerales, así como impulsar estudios relativos a regímenes y prácticas parlamentarias; 2) Distrito Federal, que realiza tareas de dictamen legislativo y de información en lo tocante a lo previsto en el apartado A del artículo 122 constitucional; 3) Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la cual cumple las funciones que marcan la Constitución y la ley reglamentaria respectiva; y, 4) Jurisdiccional.

<sup>560</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición, [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=especifico](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=especifico), [consultado: 14/07/2012].

ley orgánica menciona como propias de las comisiones; sin embargo, de acuerdo con la práctica parlamentaria, se ha considerado que esta comisión está facultada para realizar algunas de las funciones genéricas asignadas a las comisiones, en este caso, las de elaborar informes y opiniones.

Mención aparte merece la tarea de elaborar resoluciones, que no puede ser de la competencia de la Comisión Jurisdiccional, sino de la sección instructora, si nos atenemos a lo que dispone el artículo 18 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el sentido de que, una vez desahogada la instrucción y emitidas sus conclusiones, ésta las entregará “a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al Presidente de la misma, quien anunciará que dicha Cámara debe reunirse y resolver sobre la imputación”. La LOCG, por su parte, en su artículo 45, párrafo 7, también otorga a la sección instructora, y no a la Comisión Jurisdiccional, la facultad de emitir resoluciones, al señalar que los “proyectos de dictamen de la Sección Instructora y los de las comisiones encargadas de resolver asuntos relacionados con imputaciones o fincamiento 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”<sup>561</sup>. También estarían excluidas las tareas específicas que el artículo 40 ya citado, asigna a las otras tres comisiones ordinarias cuyo texto refiere.

En el caso del Senado, de acuerdo con el artículo 85, existen tres tipos de comisiones: las ordinarias, la Jurisdiccional, y las de investigación, donde la segunda de las citadas solamente está facultada para intervenir “en los términos de la ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos”. El artículo 101, por su parte, establece que, de entre los integrantes de esta comisión, se designará “a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la

---

<sup>561</sup> Una más de las disposiciones ambiguas que contiene la legislación secundaria en esta materia, es la que contienen los numerales aludidos de ambos ordenamientos: mientras que la Ley de Responsabilidades previene que la resolución de la sección instructora se turnará a los secretarios de la Cámara de Diputados para que den cuenta al presidente, la ley orgánica ordena que, para poder pasar al pleno, primero deberán ser votados por la mayoría de los integrantes de las comisiones que intervienen en tales procesos, en este caso, las de Puntos Constitucionales, la de Gobernación y la de Justicia.

sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”. Vale apuntar que esta ley no hace ninguna alusión a la Comisión Jurisdiccional; establece, sí, el procedimiento para integrar la sección instructora, señalando en su artículo 11 que la Gran Comisión en cada cámara, al proponer “la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos” a que se refiere dicha ley, y que “por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores”.

Vistas su clasificación, dentro de la LOCG, y las tareas que le atañen, el paso que sigue es tratar de clarificar cuál es la naturaleza de la Comisión Jurisdiccional. No hay duda de que se trata de un órgano camaral que cae dentro de la descripción contenida en el primer párrafo del artículo 39; sin embargo, en tanto que sus funciones no están bien definidas, como no lo están tampoco sus facultades, se hace necesario analizar el adjetivo que la define, es decir, lo ‘jurisdiccional’. De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios:

“*Jurisdiccional* es lo perteneciente a la jurisdicción [lo que] quiere decir: autoridad para interpretar y poner en función las leyes. “Declarar o aplicar el derecho y, en modo alguno, crear, formar o establecer el derecho”. Es menester apreciar la diferencia, porque la primera de aquellas expresiones indica, sin género de duda, el contenido de la función jurisdiccional [y] a la *jurisdictione* va ligado el *imperium*, es decir, la facultad de mandar y de usar de la coacción y coerción, como que sin esta facultad no podría ejercerse la jurisdicción”<sup>562</sup>.

La Comisión Jurisdiccional debería ser, entonces, un órgano camaral dotado de “autoridad para interpretar y poner en función las leyes”, en este caso, las relativas al régimen de responsabilidades de los servidores públicos en lo que

---

<sup>562</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, nota 89, voz: jurisdiccional, función, Namorado Urrutia, Pericles, p. 553.



atañe al juicio político y la declaración de procedencia, como instrumentos para que el Legislativo ejerza esta función de control.

La Comisión Jurisdiccional, de acuerdo con la LOCG, es creada al inicio de cada legislatura –cada tres años en la Cámara de Diputados y cada seis en la de Senadores—, sujetándose al mismo procedimiento y la misma lógica aplicables a las comisiones ordinarias, de suerte que recibe un tratamiento similar en materia de asignación de recursos humanos y materiales, aun cuando ninguna otra función le es propia, salvo la de integrar la sección instructora, emitir opiniones e informes, ninguna de las cuales es de carácter resolutivo ni implica el ejercicio de una función jurisdiccional, pues, como señalé, son las comisiones de Gobernación y de Justicia a las que toca realizar dicha función, es decir, aprobar o no las conclusiones de la sección instructora, en el caso de la Cámara de Diputados, para que se erija en jurado de procedencia o de acusación; y en el caso de la de Senadores, en jurado de sentencia.

Visto lo anterior, son varios los factores que limitan al Legislativo para que pueda ejercer, de manera eficaz, su función de control sobre el desempeño de los servidores públicos sujetos al régimen de responsabilidades previsto por el título cuarto de la Constitución, entre otros:

- a) La confusa y complicada legislación secundaria en la materia;
- b) La multiplicidad de órganos camarales que deben intervenir en el desahogo de los procedimientos respectivos;
- c) Una comisión que, habiendo sido creada *ex profeso* para el cumplimiento, justamente, de la función jurisdiccional del Legislativo en esta materia, se encuentra incapacitada para ello, pues ninguna facultad le fue asignada para tal fin.

La función de control del Legislativo, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, es de tal calado, que resulta impostergable una reforma integral, mediante la cual:

- a) Se establezca un procedimiento claro y sencillo para el desahogo expedito de las solicitudes de declaración de procedencia y de juicio político;
- b) Se otorguen a la Comisión Jurisdiccional facultades expresas, además de la integración de la sección instructora, para: i) desahogar el procedimiento que actualmente corresponde a las comisiones de Gobernación y de Justicia; ii) emitir la resolución para que la Cámara de Diputados se erija en Jurado de Procedencia o de Acusación, en su caso, y la de Senadores en Jurado de Sentencia; iii) elaborar proyectos legislativos y dictaminar las iniciativas que versen sobre el régimen de responsabilidades de los servidores públicos;

Un tema también trascendente, respecto del cual el Legislativo ha comenzado a impulsar algunas iniciativas que no han logrado concretarse del todo, es el relativo al comportamiento ético de los parlamentarios, bajo los principios de imparcialidad, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo<sup>563</sup>. Se trata de una especie de régimen de responsabilidades al que éstos deberían estar sujetos, en razón de las facultades que les atañen; sin embargo, no existen mecanismos adecuados que sirvan al objetivo de establecer límites a su ejercicio, y mucho menos un órgano responsable de desahogar el procedimiento relativo a las eventuales faltas cometidas por los mismos. En este sentido, me parece, debería ampliarse el margen de acción de la Comisión Jurisdiccional, a efecto de que pueda conocer de todo lo concerniente a:

- a) Interpretación y eventual aplicación de un Código de Ética de los parlamentarios, cuya elaboración sigue siendo tarea pendiente del Congreso, si bien ya existe un avance en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado;

---

<sup>563</sup> Principios que fueron recogidos por el Comité Nolan en 1995; en 1996 se incorporaron en el Código de Conducta de los Miembros del Parlamento del Reino Unido. Este comité fue creado en 1994 para examinar las pautas del comportamiento ético de los servidores públicos en ese país, <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/normas%20de%20conducta%20para%20la%20vida%20publica.pdf>, [consultado: 20/07/2012].

- b) Incompatibilidades y conflicto de intereses en el desarrollo de la función legislativa, y el incumplimiento de la obligación de los parlamentarios de declarar posibles conflictos de interés;
- c) Transparencia y rendición de cuentas relativos al ejercicio que del cargo hagan los parlamentarios, incluida la declaratoria sobre su situación patrimonial;
- d) En su caso, conocer sobre solicitudes de revocación del mandato de los legisladores;
- e) Seguimiento a las actividades de cabildeo en las cámaras.

Una reforma integral, que incluya tanto la vertiente del régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos, como la de responsabilidad de los parlamentarios en el ejercicio de sus facultades, haría posible que el Legislativo encontrara cauces más eficientes para el debido cumplimiento de esta importante función de control, además de estar sirviendo a otros propósitos igualmente importantes, como hacer más transparente el ejercicio, en general, de los cargos públicos; contribuir a eliminar incentivos para la comisión de prácticas corruptas; y, especialmente en el caso de los parlamentarios, el correcto ejercicio de la representatividad que ostentan.

### **6.3.2. Las comisiones de investigación**

Para referirme a la situación que guarda el tema de las comisiones investigadoras en nuestro país y sustentar que se requiere su revisión a fondo para convertirlas en eficaces instrumentos de control, es necesario abordar la normativa que las rige: su integración, objeto, funciones y alcances, y hacer un repaso del tema desde la perspectiva del Derecho Comparado, para determinar los retos que tiene nuestro Poder Legislativo en esta materia. En cuanto a la vertiente de su regulación, las comisiones de investigación responden a lo siguiente:

- a) Su integración debe ser solicitada, en el caso de la Cámara de Diputados, por una cuarta parte de sus miembros, es decir, 125; si la solicitud se

presenta en la Cámara de Senadores, se requiere esté avalada por la mitad de quienes la conforman, o sea, 64;

- b) La solicitud debe ser aprobada por la mayoría del pleno camaral que corresponda;
- c) Las investigaciones que pretendan realizar, deben orientarse, estrictamente, al funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria;
- d) Sus facultades incluyen las de solicitar información a las entidades investigadas y a otras entidades del Ejecutivo que pudieran tener información relacionada con la investigación, así como convocar a sus titulares;
- e) Sus funciones concluyen con un informe que contiene recomendaciones generales al Ejecutivo, el cual no tiene carácter vinculante.

Existen opiniones encontradas respecto de los alcances y naturaleza de las dos primeras. Para algunos —especialmente los grupos minoritarios y opositores al régimen al interior de las cámaras—, el de integrar comisiones de investigación es un derecho de las minorías parlamentarias que, como tal, no precisa de la aprobación de la mayoría del pleno camaral, es decir, que basta con que la solicitud para crear una comisión de investigación esté suscrita por el número de legisladores que establece la Constitución, para que sea procedente. Para otros, el número mínimo de legisladores requeridos para solicitar la creación de una comisión de investigación, constituye sólo un requisito de procedibilidad, de suerte que, una vez presentada formalmente, debe seguir el mismo trámite que cualquier solicitud o propuesta que es sometida a una u otra de las cámaras. En el caso mexicano, como en muchos otros parlamentos del mundo, la segunda postura es la que ha privado como criterio interpretativo, aún más si se considera que, en el acuerdo de su creación, deben incluirse, entre otros aspectos, su mesa directiva, sus integrantes, sus objetivos, su temporalidad y la determinación de los apoyos humanos y materiales que se le asignarán.

Las facultades a que me refiero en el inciso d), están previstas en el párrafo segundo del artículo 93 constitucional, el cual establece que las cámaras pueden convocar, entre otros servidores públicos de alto rango, “a los directores y administradores de las entidades paraestatales [...] para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando [...] se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas”. En mi opinión, tales ‘negocios’ pueden ser, inclusive, aquéllos que conciernen a las comisiones investigadoras. Por su parte, el párrafo cuarto del mismo artículo las faculta para “requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción”. Si bien dichas disposiciones otorgan esta facultad a las ‘cámaras’ y no a las ‘comisiones’, es dable afirmar que estas últimas pueden también ejercerla, si nos atenemos a lo dispuesto por la fracción II, del artículo 77 de nuestra Ley Fundamental, en el sentido de que cada una de las cámaras puede “Comunicarse [...] con el Ejecutivo de la Unión, por medio de las comisiones de su seno”, sin hacer distinción alguna ni en cuanto al tipo de comisiones facultadas para ello, ni establecer límites al tipo de ‘comunicación’ que ambas instancias llegaren a entablar.

Dos son, pues, las facultades que tiene el Legislativo para allegarse información: a) la de convocar a los titulares de las dependencias del Ejecutivo, tarea que puede realizar, en mi opinión, ya sea por acuerdo del pleno camaral respectivo –mediando o no una solicitud de cualquier legislador o comisión—, o bien por acuerdo de las propias comisiones; b) la de solicitar información a dichas dependencias, mediante pregunta por escrito, cuyo resultado, cualquiera que sea la respuesta, será siempre insuficiente y precario. No existen límites, me parece, acerca de los temas sobre los que puede inquirirse al eventual compareciente, o sobre los que puede solicitarse información por escrito, excepto que “tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables” (artículo 45, párrafo segundo de la ley orgánica), o que se trate “de los que deban conservarse en secreto” (artículo 89 del reglamento).

Es importante subrayar que si bien el párrafo primero del artículo 45 de la LOCG acota la facultad de información y de convocatoria a las comisiones ordinarias –se entiende que con exclusión de las especiales y las de investigación— de la Cámara de Diputados, ello resulta inaplicable puesto que existe una disposición constitucional que desacredita dicho mandato. Esto no ocurre con las disposiciones aplicables del Senado, en tanto que el artículo 97 de la propia ley orgánica la establece como facultad de las comisiones en general.

En cuanto a las reglas señaladas los incisos c) y e) –que dejo al final en razón de que en torno suyo se ha generado el debate más intenso—, es preciso poner sobre la mesa la disyuntiva sobre si las tareas que realizan las comisiones de investigación constituyen, en realidad, una función de control del Legislativo, o simplemente una manera de allegarse información. Para algunos autores, “se ha pasado a discutir la posibilidad de configurar una específica actividad de información parlamentaria en la que se englobarían diversos instrumentos, como las preguntas, interpelaciones y también las Comisiones de Investigación o Encuesta”<sup>564</sup>, para otros, en cambio, las comisiones de investigación sí pueden constituir instrumentos para que el Legislativo despliegue su función de control, en tanto las considera como entidades de interés público de inspección del desempeño del Poder Ejecutivo, cuyo objetivo es “la fiscalización de la acción del gobierno, lleve o no aparejada una sanción inmediata”<sup>565</sup>. Para Fernando Santaolalla, citado por Pablo Bufalá Ferrer-Vidal, “el control parlamentario implica el ejercicio de facultades sancionatorias, por las medidas de las que puede disponer el sujeto que controla para corregir la conducta del sujeto controlado”<sup>566</sup>.

En el caso mexicano, me atrevo a decir que la facultad de investigación que tiene el Legislativo en su favor, es deficiente, pues carece, por un lado, de ese elemento sustancial que es la posibilidad de ‘corregir la conducta del sujeto

---

<sup>564</sup> Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “Las Comisiones de Investigación de las Cortes”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1986, p. 145.

<sup>565</sup> Mora-Donato, Cecilia, *op. cit.*, nota 423, p. 93.

<sup>566</sup> De Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo, *Derecho Parlamentario*, Oxford University Press, México, 1999, p. 16.

controlado', y, por el otro, porque los sujetos y asuntos 'a controlar' –a investigar— no son, precisamente, los más relevantes entre los que competen al Ejecutivo, y no se diga al resto de los órganos del Estado. En efecto, limitado el ámbito de investigación del Legislativo a determinadas entidades de la administración pública federal y condenado el resultado de sus investigaciones a la infecundidad, la función investigadora queda reducida a una mera facultad de información que las cámaras podrían desplegar sin necesidad de crear una comisión investigadora. Es más, las cámaras ni siquiera requieren integrar una comisión de esta naturaleza, si nos atenemos al hecho de que toda comisión camaral tiene facultades para solicitar a cualquier oficina de la administración pública, toda la información que requiera, siempre que no tenga el carácter de reservada. Inclusive se han creado innumerables comisiones especiales cuyo objetivo y sus conclusiones, son equiparables a los de las comisiones investigadoras. Así, las especiales creadas para dar seguimiento a determinadas investigaciones ministeriales –como la de seguimiento a los atentados contra Luis Donald Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, por ejemplo—, o bien a la aplicación de recursos públicos en el transcurso de algún proceso electoral –como las que se crean cada vez que tiene lugar un proceso electoral, ya sea local o federal—.

Algunas de las comisiones de investigación creadas por la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, han alcanzado cierta relevancia, mas no la necesaria como para ir más allá del impacto coyuntural, entre otras:

- a) Sobre el funcionamiento de CONASUPO y sus empresas filiales, creada por la LVI Legislatura y retomada por la LVII;
- b) Sobre el Impacto Ecológico Ambiental por las actividades de la empresa de participación estatal mayoritaria Exportadora de Sal, S.A. de C.V., y Sobre el funcionamiento del IMSS creadas por la LVII Legislatura;
- c) Encargada de revisar la legalidad de los contratos de obra pública a la empresa Construcciones Prácticas, S.A. de C.V.; Sobre el daño ecológico y social generado por Pemex; Encargada de revisar las actividades del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; Sobre el funcionamiento del

Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB); y Sobre Políticas implementadas para la determinación del precio del petróleo, creadas por la LIX Legislatura;

- d) Las dos primeras fueron creadas nuevamente durante la LIX Legislatura, así como la Encargada de 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.

De acuerdo con lo anterior, me parece que puede aventurarse la afirmación de que las comisiones especiales “Encargada de dar seguimiento y verificar el funcionamiento del Programa denominado Enciclomedia”; la de “Feminicidios en la República Mexicana”; la de “Revisión del cumplimiento de la normatividad en los permisos otorgados por la Secretaría de Gobernación en materia de juegos y sorteos”; la de “Seguimiento a los fondos de los trabajadores mexicanos braceros”; la de “Seguimiento a las agresiones a periodistas y medios de comunicación”; o la de Seguimiento a las denuncias presentadas por el presunto ejercicio indebido del 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”, creadas durante las LIX y LX Legislaturas –además de otras cuya creación fue solicitada en legislaturas anteriores—, tenían como objetivo el de investigar, de fiscalizar y controlar, pero que no pudieron integrarse con esa denominación debido a que sus pretensiones no encontraron cabida en las prescripciones para las comisiones de esta naturaleza, ni sus conclusiones tener mayor impacto por lo limitado de las facultades del Legislativo en esta materia.

En la Cámara de Senadores, por su parte, a partir de la LVIII legislatura ha ido *in crescendo* la tendencia a crear comisiones para investigar determinados asuntos, como la creada para “Determinar las causas del bajo financiamiento para el desarrollo y del elevado monto de la deuda pública y sus instrumentos”, así como la de promover puntos de acuerdo para solicitar que las dependencias competentes investiguen diferentes asuntos, entre otros, los relativos a los



recursos públicos otorgados a la organización Pro-Vida; la contaminación de cultivos convencionales por maíz transgénico en la Sierra de Oaxaca; o la posible comisión de ilícitos en el otorgamiento de la concesión del Registro Nacional de Vehículos, mismos que el Legislativo no puede investigar porque carece de facultades para ello.

Desgraciadamente, ni las comisiones de investigación ni las especiales, ni los puntos de acuerdo aprobados por las cámaras para solicitar al Ejecutivo que investigue determinados asuntos, han tenido el peso específico que en su caso podría tener una comisión investigadora, que, sin sustituir al Ministerio Público, pudiera ser detonante de investigaciones ministeriales –o hasta complementarlas—, o bien, dar impulso a una moción de censura hacia algún integrante del gabinete del Ejecutivo o a un eventual proceso de revocación de mandato, solamente si estuviera dotada de facultades para desarrollar una verdadera función de control, como en su caso ocurre en otros parlamentos del mundo.

En España, Italia, Alemania, Francia y Portugal, por ejemplo, no existe límite a los asuntos o entidades a investigar por el parlamento, en tanto que está facultado para crear comisiones de investigación sobre ‘cualquier asunto de interés público’. En todos estos países, las comisiones investigadoras tienen, por lo general, facultades amplias para demandar información del gobierno; para solicitar la comparecencia no sólo de los titulares de las entidades públicas, sino también de los empleados –con la única reserva de que se trate de información confidencial— e inclusive pueden solicitar el testimonio de cualquier persona, vinculada o no con la entidad pública, o recibir el dicho de cualquier ciudadano cuando así lo solicite –en el caso italiano, las cámaras tienen poderes y limitaciones semejantes a las de la autoridad judicial para desarrollar sus investigaciones—. Salvo acuerdo en contrario, todas las reuniones de estas comisiones son públicas y, aunque sus conclusiones, como en el caso mexicano, no tienen efectos vinculantes –en el caso español, pueden dar lugar a una

investigación ministerial—, el impacto que tienen en la opinión pública produce un gran efecto político en los ciudadanos, y por ello gozan de un gran prestigio social.

La función investigadora respecto del desempeño del Ejecutivo, es una de las notas características del Parlamento inglés. Por medio de los llamados ‘comités selectos’, el parlamento examina el gasto público, así como las políticas implementadas por las diferentes entidades que conforman a la administración. La creación de un ‘comité selecto’ puede originarse a petición de un parlamentario, la cual debe ser aprobada por la Cámara de los Comunes. Tal como ocurre con otros parlamentos europeos, el inglés también tiene amplias facultades, de investigación y de convocatoria, e incluso sus comités selectos cuentan con el apoyo y asesoría de la Unidad de Escrutinio de los Comités, en la especie, para la formulación de preguntas en materia de gasto público y estudios legislativos.

En Estados Unidos, aunque no existe disposición constitucional que establezca la facultad investigadora de las cámaras del Congreso, diversas resoluciones de la Suprema Corte de ese país han dejado claramente establecido que la función de investigar y supervisar es tan propia del Legislativo, como la de legislar. Dada la relevancia que se reconoce al desempeño de esta función, sus facultades son tan vastas que pueden demandar información a instancias públicas y privadas, así como a empleados públicos y ciudadanos en general, e inclusive tener ‘autoridad legislativa’, es decir, facultad de dictamen, si así lo aprueba el pleno. Durante las tres últimas décadas —establece un documento interno de la Cámara de Representantes, que contiene recomendaciones sobre el Proyecto de Reformas sobre Seguridad Nacional<sup>567</sup>— solamente a cuatro de ellos se les ha otorgado esta facultad. Sin embargo, aun siendo esta facultad tan amplia, la Corte ha establecido que las investigaciones no deben considerárseles un fin en sí mismo, de suerte que las que el Congreso, o una de sus cámaras, decidan impulsar, deben estar relacionadas, necesariamente, con tareas que legalmente les corresponden. El caso estadounidense es muy similar al inglés, en cuanto a la tradición de su Poder Legislativo en materia de investigación, y el prestigio que

---

<sup>567</sup> Véase: [http://www.armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Oleszek\\_Testimony031909.pdf](http://www.armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Oleszek_Testimony031909.pdf), [consultado: 10/04/2012].

llegan a adquirir los comités selectos. Los formados a propósito del *Water Gate* o el conocido como Irán-Contras, son sólo un ejemplo de lo afamados que éstos pueden llegar a ser.

En cuanto a los países latinoamericanos –con los cuales compartimos algunas semejanzas derivadas de nuestro origen común—, los casos de Costa Rica y Perú son paradigmáticos, por lo diferentes que resultan frente a nosotros y lo parecidos a la tradición europea. En el primero, el artículo 121 constitucional es la que faculta al Poder Legislativo para “Nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan el informe correspondiente”. Estas comisiones tienen facultad, como en los parlamentos europeos, de solicitar al Ejecutivo toda la información que requieran y de citar a cualquier ciudadano, sea servidor público o no, para que rinda su testimonio. El segundo es mucho más contundente en cuanto a las normas que establecen la facultad investigadora del Legislativo. En efecto, su Constitución previene que el Congreso puede “iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público [y valerse] de los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial”. Sus facultades son tan vastas, que pueden pedir incluso “el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria”, teniendo como único límite la ‘intimidad personal’. Sus conclusiones, sin embargo, como en el caso mexicano, no son vinculatorias para el Ejecutivo; pero el impacto que tienen en la opinión pública es devastador. Testimonio de ello es la comisión investigadora de casos de corrupción de la década 1990-2000, que impulsa diferentes áreas de investigación, entre otras, delitos económicos y financieros, derechos humanos, responsabilidades del expresidente Fujimori, narcotráfico y lavado de dinero, inteligencia nacional y adquisiciones de las fuerzas armadas, etcétera, con un gran despliegue de información sobre los avances de la investigación, a la que puede tenerse acceso vía Internet<sup>568</sup>.

El artículo 121, párrafo 23, de la Constitución de Costa Rica faculta a la Asamblea Legislativa para nombrar comisiones de su seno para que investiguen

---

<sup>568</sup> Véase: <http://www.congreso.gob.pe/historico/ciccor/index.html>, [consultado: 10/04/2012].

cualquier asunto que ésta les encomiende, y rindan el informe correspondiente, las cuales tendrán libre acceso a las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

La facultad investigadora del Legislativo mexicano, a juzgar por lo que ocurre en otras latitudes, se ha quedado muy rezagada, y ello se debe a que no se le ha dado la importancia que tiene ni atendido a los potenciales resultados que, en materia de control y fiscalización del ejercicio del poder público, puede acarrear si se realiza un adecuado diseño institucional y procedimental. Se trata, me parece, de una función originaria del Legislativo que éste debe ejercer a plenitud, si es que aspira a cumplir eficazmente el papel preponderante que tiene asignado y que encuentra su principal sustento en ser el asiento de la ‘representación nacional’. La función investigadora del Congreso mexicano debe transformarse radicalmente, de modo que las comisiones designadas *ad hoc* para que cumplan con esta función, puedan llegar a equipararse a los comités selectos de los parlamentos europeos o del estadounidense, o incluso llegar a desempeñarse como sus similares peruana y costarricense, y traer al Legislativo algo del prestigio, la credibilidad y el respaldo social que tan necesarios resultan a los órganos del Estado.

### **6.3.3. Consolidación del sistema de rendición de cuentas**

El control que corresponde ejercer al Congreso sobre el ejercicio de los recursos presupuestales, recae especialmente sobre el Ejecutivo; se trata, según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, de:

“[...] una labor de vigilancia y control sobre lo que son los ingresos y egresos del gobierno [función que es otorgada, en un Estado de Derecho] al órgano parlamentario para ser ejercida soberanamente, ya que de él va a depender la autorización al gobierno del presupuesto para hacer frente a sus necesidades, la vigilancia sobre su ejercicio y el análisis sobre la forma en que se ha realizado el gasto público. Del ejercicio de esta importante función sobre el manejo de las

finanzas de la nación, ejercida celosamente, dependerá que el órgano legislativo apruebe o rechace la forma en que el Ejecutivo proceda en esta materia”<sup>569</sup>.

La función financiera del Poder Legislativo, como señalé en un capítulo previo<sup>570</sup>, tiene que ver no únicamente con la aprobación de los ingresos y los egresos públicos, sino también, y de manera subrayada, con la vigilancia sobre el ejercicio del gasto público: la manera en que éste se realiza y si se ajusta o no a los parámetros autorizados por el primero.

En nuestro país, como expuse antes, la facultad de control de la gestión financiera<sup>571</sup> es exclusiva de la Cámara de Diputados. Los párrafos quinto y sexto de la fracción IV del artículo 74 constitucional establecen que a ésta corresponde revisar y, en su caso, aprobar la cuenta pública, para lo cual “se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación”, es decir, que la primera requiere apoyarse en el ‘examen’ que lleve a cabo la segunda para realizar su función de fiscalización.

No obstante esta clara diferenciación que hace nuestro texto constitucional, la legislación secundaria en la materia no contiene disposición alguna que desarrolle la facultad de la Cámara de Diputados para ejercer su función de control de la gestión financiera; incluye, sí, una detallada descripción de las actividades que debe realizar la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para el cumplimiento de sus responsabilidades, es decir, para brindar el apoyo que requiere la primera para el cumplimiento de esta función de control. Lo anterior, sin dejar de ser lo pertinente y necesario, sigue siendo una tarea accesoria de la función principal que es la de fiscalizar y controlar el ejercicio del gasto público y que corresponde a la Cámara de Diputados. En otras palabras, la carencia de una reglamentación adecuada, da lugar a la deficiencia de instrumentos legislativos que –más allá de tomar nota de los informes de avance de la gestión financiera, o de los que deriven de eventuales denuncias de desvíos o subejercicios en los

---

<sup>569</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, op. cit., nota 89, voz: financiera, función, Berlín Valenzuela, Francisco, p. 429.

<sup>570</sup> Véase apartado: “4.2.3. La función financiera”.

<sup>571</sup> Véase apartado: “4.2.4.2.1. Evaluación de la gestión financiera”.

términos legales, o de los análisis sobre la cuenta pública que le presente la ASF, y, en su caso, aprobarla o no— le permitan cumplir con esta función. En todo caso, la Cámara de Diputados invariablemente realiza su función fiscalizadora frente a hechos consumados.

Si bien teóricamente se ha considerado que sólo es posible dar cumplimiento a esta facultad *a posteriori*, es decir, con base en la cuenta pública correspondiente al ejercicio del año inmediato anterior, me parece que nada impide que ésta pueda cumplirse también durante el año en el cual se está ejerciendo el presupuesto. No existe una sola razón para asumir que la conclusión del año fiscal respectivo constituye una condición *sine qua non* para que la Cámara de Diputados pueda desplegar su actividad fiscalizadora, aún más si se considera que la propia Constitución autoriza a la ASF para que, sin demérito del principio de posterioridad, “en las situaciones excepcionales que determine la Ley, derivado de denuncias, [requiera] a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe” (artículo 79, fracción I).

Las revisiones que regularmente realiza la ASF, dan cuenta de una cierta recurrencia en cuanto al incumplimiento de las disposiciones contenidas en el decreto de presupuesto correspondiente; deficiencias en los controles internos de algunas dependencias; anomalías, discrecionalidad, desvío de fondos y subejercicios. Es importante señalar que la ASF ha desplegado una importante actividad de apoyo en la definición de reglas de operación más adecuadas para el ejercicio del gasto público, específicamente en el Ramo 33, tanto a la Cámara de Diputados —para su inclusión en el Decreto del Presupuesto de Egresos— como al Ejecutivo, que han resultado de gran utilidad para reducir algunas irregularidades. Está de más decir que aún falta mucho por hacer y que también en esta materia debería tener un gran campo de influencia la Cámara de Diputados.

En cuanto al tema de los subejercicios, éstos “revelan, entre otras causas, el exceso de trámites y burocracia, la insuficiencia de proyectos, y una evidente incapacidad de ejecución, lo cual provoca que los programas públicos no se

cumplan con oportunidad”<sup>572</sup>. Mediante un procedimiento irregular, los montos no ejercidos aparecen como si efectivamente se hubieran erogado, por lo que, habiendo sido retirados de la Tesorería, se utilizan para “incrementar las disponibilidades que, en algunos casos, son excesivas, o bien son canalizados a la creación de distintos fondos, o a incrementar el patrimonio de otros, con el propósito de destinarlos hacia fines distintos de los aprobados”<sup>573</sup>, o bien para desviarlos hacia fines distintos a los autorizados, o, en el mejor de los casos, para acumularlos y ejercerlos con posterioridad y sin posibilidad de que pueda ejercerse un control efectivo sobre los mismos. A decir del entonces titular de la ASF, es urgente:

“[...] fijar un límite de tiempo para ejercer estos recursos, con el fin de inhibir la discrecionalidad que existe en su uso, y evitar los retrasos y la pérdida de oportunidades que se presentan en la ejecución de las acciones [e] impulsar una regulación que obligue a reintegrar a la TESOFE los recursos federales no ejercidos, con el fin de evitar desvíos y acumulación de disponibilidades que impiden aplicarlos en necesidades prioritarias”<sup>574</sup>.

La evaluación de la gestión financiera constituye una actividad fundamental, pero inexplicablemente, el Legislativo no desarrolló prolijamente el ejercicio de esta facultad en su ley orgánica, como sí lo hizo respecto de la facultad de control evaluatorio establecida en el primer párrafo del artículo 93 constitucional. Fuera de las comparecencias de los titulares de las dependencias del Ejecutivo para la glosa de su informe anual, las comisiones, que son los órganos de operación por excelencia para que las cámaras cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales, se encuentran prácticamente desvinculadas de la función de fiscalización de la gestión financiera de la que es titular la Cámara de Diputados.

---

<sup>572</sup> Conferencia Magistral “Áreas Sensibles de la Gestión Pública”, dictada por el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, 26/02/2009, en el Instituto Nacional de Administración Pública, [http://www.fabricadepixeles.com/inap2/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=216&Itemid=24](http://www.fabricadepixeles.com/inap2/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=216&Itemid=24), [consultado 20/01/2010].

<sup>573</sup> *Ídem.*

<sup>574</sup> *Ídem.*

Si, como apunté arriba, la actividad técnica que realiza la ASF está supeditada a la facultad de control de la gestión financiera que tiene a su favor la Cámara de Diputados, esta última debería también ‘denunciar’, o inclusive ordenar a la primera la revisión de determinados conceptos de gasto, o de prácticas irregulares, cuando tenga en su poder indicios que sugieran la existencia de subejercicios o desviaciones, y no tener que esperar a que la ASF le rinda “un informe específico [y finque] las responsabilidades correspondientes [o bien promueva] otras responsabilidades, en su caso, ante las autoridades competentes”.

En el entendido de que “Las comisiones son puentes permanentes de comunicación tanto en términos de colaboración, control o investigación entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes”<sup>575</sup>, soy de la opinión que son las instancias idóneas para establecer el vínculo que la Cámara de Diputados necesita con la ASF, a efecto de hacer más expedito el trámite de solicitud de revisión de determinados aspectos del presupuesto del año de ejercicio, o de años anteriores, que la primera requiera, a efecto de cumplir, no sólo con su función de fiscalización de la gestión financiera, sino con otras igualmente importantes, como la de información, la presupuestal y la legislativa. Se trata, en todo caso, de dotar a las comisiones de las facultades que actualmente no tienen para hacer más accesible a la Cámara de Diputados el cumplimiento de su función de fiscalización y control de la gestión financiera.

#### **6.3.4. Auditoría del desempeño**

Constituye un avance cualitativo de la función fiscalizadora y consiste en la evaluación del rendimiento o de gestión de los sujetos legalmente fiscalizables, según la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), misma que la define como un examen independiente sobre la eficiencia y la eficacia de las actividades, los programas o los organismos de la

---

<sup>575</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, nota 89, voz: comisiones y comités de la Cámara de Diputados, Moreno Collado, Jorge, p. 221.



administración pública, tendente a determinar si están cumpliendo sus funciones de forma correcta y de acuerdo con la normatividad aplicable, y si están generando la información que permita una planeación que conduzca al mejoramiento de lo realizado<sup>576</sup>. Por su parte, la Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, AC (AMDAID), define a la auditoría al desempeño como “la evaluación de la actuación de una entidad, a la luz de factores de desempeño que se consideran críticos para cumplir con su misión, en los términos de la visión que para ella se haya adoptado”. Los temas auditables son, en términos generales, presupuestales, de recursos humanos y programas públicos.

Las auditorías del desempeño tienen por objeto evaluar el cumplimiento y avance de los programas federales, así como de las propias entidades auditadas en relación con los indicadores establecidos en la ley, en los planes desarrollados por las entidades para alcanzar las metas proyectadas, o por la normatividad interna de la administración pública, las cuales sirven para que los ciudadanos puedan conocer acerca del ejercicio de los recursos públicos y tener acceso a información suficiente respecto de la eficiencia, eficacia y resultados concretos de los programas y políticas gubernamentales, que son la base para la toma de decisiones posteriores. El hecho de que los ciudadanos puedan tener la información sobre la manera en que se realiza la actividad pública, merced a las auditorías del desempeño, abonará a la legitimidad y credibilidad de las instituciones.

Una de las características más destacables de esta práctica, es la flexibilidad en la elección de los temas y los objetos o procesos a auditar, así como los métodos y criterios de fiscalización, por la variedad y complejidad de las cuestiones relacionadas con su actividad, si bien están sujetas al ámbito de acción que señala la normatividad aplicable. Sin embargo, aun dentro del estricto ámbito de facultades en el que puede actuar la autoridad competente, la auditoría del

---

<sup>576</sup> Directrices de aplicación de las normas de auditoría del rendimiento; Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI, <http://www.intosai.org/uploads/1implgperfauds.pdf>, p. 14 y ss; paráfrasis, [consultado: 01/08/2012].

desempeño debe tener la libertad necesaria para examinar y evaluar las actividades del sector público desde diferentes perspectivas.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, contiene disposiciones aplicables a esta práctica, al señalar que en la tarea de fiscalización de la Cuenta Pública –actividad que tiene por objeto “evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas” y corresponde realizar a la Auditoría Superior de la Federación (ASF)— también deben llevarse a cabo auditorías sobre el desempeño, concepto que la fracción II del artículo 2 define como “la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales mediante la estimación o cálculo de los resultados obtenidos en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos”. Esta ley otorga a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, según la fracción VII del artículo 77, la facultad de evaluar, a su vez, el desempeño de dicha entidad fiscalizadora, a fin de conocer si cumple con el mandato constitucional y legal, “el efecto o la consecuencia de la acción fiscalizadora en la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas, en los resultados de los programas y proyectos autorizados en el Presupuesto, y en la administración de los recursos públicos federales que ejerzan”.

La fiscalización y la realización de auditorías sobre el desempeño y rendimiento de los sujetos obligados, es una práctica común y cada vez más extendida en nuestro país; sin embargo, en el caso de las cámaras del Congreso mexicano, la auditoría del desempeño –si bien está más vinculada con el ejercicio de los recursos presupuestales y los programas de la administración pública<sup>577</sup>— no se ha incorporado aún como una práctica interna de cada una de ellas, dato que sirve para señalar que, en aras de mejorar el servicio que prestan las instituciones, es necesario instaurar en cada cámara los mecanismos que sirvan al objetivo de evaluar el desempeño de los órganos camarales, las instancias y procedimientos ligados a los procesos legislativo y administrativos, y el personal que presta sus servicios a cada cámara, mecanismos que tendrían que operar

---

<sup>577</sup> Véase apartado: “3.6.1.2. La LX Legislatura”, en el tema relativo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

bajo parámetros similares y al amparo del catálogo de buenas prácticas<sup>578</sup>, entendidas como los procedimientos técnicos que, aplicados a casos anteriores, han mostrado su efectividad.

Para evitar la corrupción entre los legisladores, los altos funcionarios y los grupos de interés, deben diseñarse mecanismos legales y la COPA propone un registro público de grupos de interés y sus actividades, y que, independientemente de las medidas preventivas y represivas para combatirla, se deben establecer organismos disciplinarios independientes para investigar los casos de corrupción<sup>579</sup>.

Lo anterior serviría al objetivo ya planteado antes de incrementar paulatinamente la credibilidad y el respeto de la sociedad hacia sus instituciones, y con ello la mejora de su imagen pública.

#### **6.4. El proceso legislativo**

Si bien hay quienes opinan que la función de controlar y fiscalizar es la principal de las que debe realizar el Legislativo, me parece que –sin demérito de esta importantísima función— la legislativa lo es por antonomasia, en tanto que la ley, como mandato general que aplica a todos por igual, no puede ser sino expresión de la voluntad soberana, de la cual el segundo es depositario. El proceso para crear las leyes, por tanto, no sólo implica una metodología particular<sup>580</sup>, sino, más importante aún, los alcances, el impacto y las implicaciones que éstas pueden llegar a representar. No resulta por ello ocioso afirmar que todo el entramado jurídico de un país tiene su origen, justamente, en el Legislativo;

---

<sup>578</sup> De acuerdo con la INTOSAI, el catálogo de buenas prácticas contiene, al menos, siete: 1) independencia; 2) planeación, según el marco normativo del sujeto obligado; 3) planeación detallada, respecto del proyecto específico de auditoría, mismo que observa un procedimiento determinado; 4) supervisión; 5) seguimiento de calidad; 6) normas y lineamientos de auditoría; y 7) capacitación y competencia del personal.

<sup>579</sup> COPA, *op. cit.*, nota 487.

<sup>580</sup> En el caso de nuestro país, dicha metodología está prescrita en diferentes dispositivos constitucionales que refieren: a) la competencia del Legislativo en la materia; b) la definición de los instrumentos normativos en 'leyes' y 'decretos'; c) las materias en las que el órgano creador de las leyes puede legislar; y d) los requisitos y pasos que deben observarse para que una ley o una reforma, legal o constitucional, sean tales; e) los procedimientos previstos en la regulación interna del Legislativo; f) la práctica parlamentaria.

incluso los reglamentos, reglas de operación, y toda la normatividad que emite el Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria, así como la jurisprudencia del Judicial, y hasta las propias facultades del Legislativo en aras de ejercer sus funciones, encuentran su origen en la legislación aprobada por este último.

La legislativa, pues, constituye la función ineludible del Poder Legislativo, tanto para que los órganos estatales estén en posibilidad de desempeñar las funciones que les atañen, como para que la sociedad pueda, a su vez, funcionar adecuadamente. Sin la existencia de la ley, no podrían estar definidos buena parte de los derechos y obligaciones de los particulares entre sí y todas sus relaciones con el poder público, ni las responsabilidades, facultades, funciones, etcétera, de este último. Solamente mediante el ejercicio de la función legislativa es posible crear o suprimir instituciones; ratificar tratados internacionales; autorizar ingresos y egresos públicos; establecer procedimientos jurisdiccionales y administrativos; etcétera.

Sobre el particular, es interesante la postura de Cecilia Mora-Donatto respecto de la función creadora de leyes, cuando afirma que “en México es ineludible abandonar la idea de procedimiento legislativo para empezar a hablar de teoría de la legislación, de un diseño institucional para crear, de manera racional, normas con rango de ley o, si se prefiere, de proceso legislativo y de diversos procedimientos legislativos”<sup>581</sup>. Fuerza es coincidir con la autora, en el sentido de que:

“La posición de colaboración del Congreso en cuanto partícipe de la creación de las normas con rango de ley debe ser, sin la menor duda, decisiva, esto es, de notoria importancia para determinar el contenido efectivo de la norma [y que] para ello es preciso que el Congreso mexicano cuente con los insumos necesarios que le permitan hacer frente a este *desideratum*”<sup>582</sup>.

No abordaré aquí lo relativo al ámbito de competencia del Legislativo para emitir legislación, ni tampoco las facultades exclusivas de cada una de las

---

<sup>581</sup> Mora-Donato, Cecilia, *op. cit.*, nota 378, p. 12.

<sup>582</sup> *Ídem*.

cámaras; tampoco me referiré al procedimiento que la Constitución General de la República, la ley orgánica y el reglamento, establecen para la elaboración de las leyes. Me referiré estrictamente al procedimiento interno que las cámaras desahogan para dar cauce a una iniciativa de ley o de decreto hasta que ésta es turnada al Ejecutivo para su publicación, y plantearé las limitaciones que, desde mi punto de vista, dan lugar a un procedimiento defectuoso –incompleto, quizá—, así como las modificaciones que debieran impulsarse.

#### **6.4.1. Reglamentar la facultad de iniciativa**

De acuerdo con los artículos 71 y 72 de la Constitución, el proceso legislativo se compone, en términos generales, de siete fases: a) iniciativa de ley o de decreto, presentada ante alguna de las cámaras del Congreso o ante la Comisión Permanente; b) discusión; c) aprobación; d) sanción; e) promulgación; f) publicación; y g) iniciación de la vigencia. Planteado de esta forma, podría parecer que el proceso legislativo sigue una ruta sin escollos; pero no es así, ya que éste no se agota de una manera lineal, pues en cada una de estas fases debe realizarse un sinnúmero de diligencias.

Toca al Poder Legislativo desahogar las tres primeras fases –iniciativa, discusión y aprobación—, aunque la de iniciación la comparte con el Ejecutivo y con los poderes u órganos legislativos de las entidades federativas, así como con los ciudadanos, según la más reciente reforma constitucional. Si bien la fase de ‘iniciación’ legislativa es de la estricta responsabilidad de su promotor, haré algunas reflexiones que tienen que ver con las fases siguientes: la de discusión y la de aprobación.

Digamos que los asuntos que en forma de iniciativa de ley o de decreto se someten a la consideración del Legislativo, se refieren, invariablemente, a una determinada problemática que, se supone, el proponente ha detectado en algún ámbito del quehacer nacional (social, económico, político, jurídico, laboral, geográfico, diplomático, etcétera), incluyendo su propuesta de solución. En su iniciativa, el proponente debe: a) fundamentar el derecho que tiene para presentar

su iniciativa; b) exponer los antecedentes e implicaciones de la problemática en cuestión; c) explicar los motivos por los cuales debe legislarse en la materia y qué sucedería en caso de que las cosas se dejaran en el mismo estado; y, d) proponer, en forma de texto legal, la solución que considera más adecuada, ya sea en forma de una nueva ley o mediante una reforma legal.

Las iniciativas pueden ser de una gran simplicidad –cambios menores de redacción, sustitución de una palabra por otra, corrección de estilo o puntuación, adecuaciones derivadas de nuevas leyes o reformas legales que modificaron el nombre de entidades públicas o procedimientos, etcétera— y, por ello, no ameritar mayores recursos para su dictamen; o bien pueden plantear asuntos de gran calado, en cuyo caso, la tarea de dictamen puede llegar a involucrar un sinnúmero de recursos. Ejemplo de esto último son las reformas constitucional y legales que la LX Legislatura aprobó en materia de seguridad y justicia, con la transformación del centenario sistema penal inquisitorio a uno de carácter acusatorio y garantista, que implicó no sólo transformaciones profundas a códigos y leyes existentes, sino incluso su derogación y la creación de otras nuevas, además de la inclusión de previsiones transitorias a desahogarse en el transcurso de ocho años. El proceso legislativo en esta materia involucró, en sus diferentes etapas, infinidad de actividades: foros, encuentros, giras y reuniones de trabajo, investigación documental y participante, construcción de acuerdos, e interminables horas de trabajo en las tareas de redacción y corrección de estilo.

En tanto que las labores de dictamen legislativo dependerán del grado de complejidad de cada una de las iniciativas, no debiera dárseles, en mi opinión, el mismo tratamiento. Me parece que debiera existir una especie de ‘filtro’ que inhibiera ese derroche que de la facultad de iniciativa se ha hecho, y cuyo efecto, en términos generales, no ha sido otro que el de sumar dígitos al rezago<sup>583</sup>. En

---

<sup>583</sup> Un caso paradigmático es el de un legislador federal que durante su encargo presentó siete proposiciones con punto de acuerdo y 169 iniciativas –casi una por sesión del pleno camarál, que celebró 174 en esa LIX Legislatura— en materias tan heterogéneas (constitucional, penal, laboral, electoral, fiscal, militar, civil, mercantil, administrativa, financiera, etcétera), que sería difícil creer que las conocía a detalle, como para estar en condiciones de impulsar su dictaminación y

efecto, la estadística indica que la fase de iniciación legislativa ha crecido exponencialmente —en demérito de las de discusión y aprobación— en el curso de los años recientes, reflejo, sin duda, del pretendido rescate que de la función legislativa dieron cuenta los legisladores. Ello, además de que ha sido considerado —erróneamente, en mi opinión— como un indicador, por sí mismo, para evaluar al Congreso en el cumplimiento de su función legislativa, ha contribuido agudamente a incrementar los asuntos pendientes de dictaminar, sin que nada pueda hacerse al respecto, ya que no existe disposición alguna que, por un lado, reglamente el ejercicio de la facultad de iniciativa, ni, por el otro, permita enviar al archivo las propuestas que no fueren dictaminadas en un determinado lapso.

Para ilustrar esta afirmación, considérese que sólo en el transcurso de las LIX y LX Legislaturas (2003 a 2009), se presentaron a la Cámara de Diputados 5,667 iniciativas<sup>584</sup> (sin contar minutas, proposiciones con punto de acuerdo, ni solicitudes de juicio político), de las cuales quedaron sin dictaminar 4,118. La LXI Legislatura inició su mandato, como sus predecesoras, con un enorme rezago. La imagen pública de un Legislativo que, más que producir legislación, se queda atrapado en la etapa de iniciación, o en debates —frecuentemente estériles—, solamente abona al descrédito que de por sí enfrenta la institución y quienes la integran. La legislativa, como señalé, es la función primordial del Poder Legislativo y a su ejercicio debiera destinar sus esfuerzos mejores, para estar en posibilidad de cumplir el importante quehacer que tiene asignado: el de ser depósito eficaz de la representación nacional.

Como ya señalé, la creación del acto legislativo enfrenta hoy serias dificultades y desequilibrios que urge corregir, como apremiante es elevar, en todo cuanto sea posible, los niveles de éxito en todas aquellas tareas involucradas con el proceso que le da lugar. En este sentido, me parece que los correctivos que deben impulsarse, se ubican en al menos dos vertientes: a) la reglamentación de

---

aprobación, que es finalmente el objetivo de la función legislativa. Fuente: Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, [consultado: 11/06/2011].

<sup>584</sup> Véase: Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL), [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html), [consultado: 30/07/2009].

la facultad de iniciativa, con el establecimiento de reglas mínimas para su ejercicio; b) la redefinición del procedimiento interno para llevar a cabo las tareas de examen e instrucción, dependiendo del grado de complejidad de las iniciativas presentadas.

Como se vio, las fases de discusión y aprobación del proceso legislativo están, hasta cierto punto, reglamentadas en la Constitución y la normatividad interna del Legislativo; sin embargo, respecto de la fase de iniciación, fuera de la definición de los sujetos facultados para ello y el órgano del Estado ante el cual debe incoarse una propuesta legislativa, nada hay escrito sobre las reglas o formalidades que deben observarse. Sobre este particular, dos aspectos me parecen fundamentales: a) el papel de los legisladores, dotados de la facultad de iniciativa, y b) las reglas para iniciar el proceso legislativo.

La función de representar a la nación tiene un sustento político y social de tal calado que sólo es atribuible a quienes son electos democráticamente para tal fin. No obstante, la tarea de redactar cada apartado de una ley puede llevarse a cabo con la ayuda de quienes tengan los conocimientos, científicos y técnicos, y la experiencia necesaria para ello, sin que ningún atributo político les sea exigible para su desempeño. De ahí la importancia que reviste el que cada una de las cámaras cuente con profesionistas y técnicos para auxiliar a los representantes nacionales en el cumplimiento, de manera más eficiente, de las funciones legislativas que les competen, tanto como órgano colegiado, como a cada legislador en lo individual, tema que desarrollaré más adelante.

#### **6.4.2. Discusión y aprobación: optimizar los procesos**

Para que la discusión de una iniciativa tenga lugar, es indispensable agotar el conjunto de trayectorias procedimentales previstas en la normatividad interna y atender, además, a una serie de prescripciones surgidas de la propia práctica parlamentaria. Presentada la iniciativa ante una cámara, se dará a conocer al pleno y posteriormente será turnada a la comisión o comisiones que correspondan, según dispone el artículo 60 del reglamento, pues no podrá



discutirse sin que primero haya sido dictaminada; sin embargo, este requisito podrá ser obviado cuando fuere presentada por un mínimo de cinco legisladores y calificada como de urgente u obvia resolución, por el voto de las dos terceras partes de los presentes.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, refiriéndose a las comisiones, apunta que la:

“[...] compleja y especializada actividad de las asambleas nacionales modernas, hoy en día requiere de una eficaz división del trabajo y de procedimientos de control eficientes para preparar documentalmente la toma de decisiones en las grandes plenarios, labor que se desarrolla más ágilmente en las comisiones”, entendiéndose por ‘comisión’ “la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las cámaras quienes, por especial encargo de la misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva”<sup>585</sup>.

Por su parte, el párrafo primero del artículo 39 de la Ley Orgánica establece que, en la Cámara de Diputados, las comisiones “son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales”, y el párrafo tercero dispone que las comisiones tienen a su cargo tareas de dictamen, pero sin especificar más nada. El párrafo sexto, inciso f), del artículo 45, simplemente previene que “dictaminar, atender, o resolver las iniciativas”, será una de las tareas a cargo de las comisiones. En el caso del Senado, el artículo 85 dispone que corresponde a las comisiones ordinarias analizar y dictaminar “las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia”.

Entre otras actividades, encontramos:

- a) Reuniones de trabajo de la comisión para abordar el contenido de las iniciativas y plantear la metodología para su análisis y discusión;

---

<sup>585</sup> *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.*, nota: 89, voz: Comisión, Camposeco Cadena, Miguel Ángel, pp. 170 y ss.

- b) Integración de subcomisiones o grupos de trabajo que se aboquen al estudio de temas específicos respecto de la proposición de que se trate;
- c) Recopilación de datos e información, así como antecedentes legales – nacionales y de Derecho Comparado— e históricos sobre el tema de la propuesta;
- d) Celebración de foros, encuentros, reuniones y/o giras de trabajo, entrevistas, etcétera, con representantes de entidades gubernamentales – de los tres ámbitos de gobierno, de ser el caso—, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, grupos sociales –productivos, académicos, sindicales, entre otros—, vinculados con el tema de la propuesta;
- e) Realización de conferencias con comisiones homólogas o análogas de la colegisladora;
- f) Análisis y procesamiento de la información recabada.

Agotadas las consultas, recopilada y procesada la información, construidos los consensos políticos –no sólo entre los grupos parlamentarios, sino entre el resto de los actores participantes—, la comisión debe formular un proyecto de dictamen, para que sus integrantes, en sesión de trabajo, lo discutan y decidan, con su voto, si el asunto se encuentra ya en estado de resolución, es decir, si se adopta como dictamen definitivo, en cuyo caso podrá ser turnado al pleno camaral para su aprobación o rechazo. Es importante aclarar que el dictamen puede emitirse en sentido positivo o bien en sentido negativo; en el primer caso, querrá decir que se acepta la propuesta, inclusive si la comisión le hubiera practicado algunas modificaciones; en el segundo caso, se estará desechando la iniciativa y enviándose al archivo como asunto totalmente concluido. De ser aprobado el dictamen por el pleno camaral, se enviará a la colegisladora para que, a su vez, sea examinado e instruido, y puesto en estado de resolución, sometido a su pleno camaral y, en su caso, aprobado. Si el dictamen no es aprobado por la cámara de origen, podrá devolverse a la comisión dictaminadora, o bien, desecharse, con las consecuencias previstas en el inciso g), del artículo 72 constitucional.

En términos muy generales, es así como se desarrollan, en cada una de las cámaras, las fases de discusión y aprobación del proceso legislativo. En todo caso, agotados los supuestos que el artículo 72 estipula para que una iniciativa se convierta en proyecto de ley o de decreto antes de ser enviado al Ejecutivo para los efectos constitucionales, habrán concluido también las tres primeras fases del proceso legislativo: iniciativa, discusión y aprobación.

El trabajo de examen, instrucción y dictaminación de una propuesta legislativa, especialmente en el transcurso de los años recientes, ha ido incrementando sensiblemente su grado de complejidad, y ello es palpable en la creciente demanda de información y opiniones expertas –por parte de los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores en lo individual—, así como en las exigencias de sujeción a una estricta técnica legislativa en los trabajos de redacción. Ahora bien, no todas las iniciativas demandan un proceso de examen e instrucción similar. En algunos casos, dados su complejidad, alcances, implicaciones, impacto –social, económico, jurídico, presupuestal, geográfico, entre otros—, requerimientos de información, construcción de consensos, etcétera, este proceso puede tardar meses e incluso años, mientras que en algunos otros no requerirá más que una investigación documental; en algunos más, ni siquiera será necesario abordar el fondo del asunto, por no ser competencia del ámbito federal. Estas diferencias son fundamentales para definir la metodología que habrá de seguirse en las tareas de examen e instrucción del asunto, y los recursos necesarios para darles cabal cumplimiento, si lo que se busca, como es de suponerse, es lograr su aprobación. Las tareas de dictamen, pues, están directamente relacionadas con: a) las características de la legislación propuesta, es decir, su grado de complejidad; y b) la carga de trabajo de las comisiones, y los recursos humanos y materiales con que cuentan para su desahogo.

Es el primer aspecto el que me interesa abordar ahora para poder plantear enseguida lo que, en mi opinión, requiere hacerse para mejorar y dar una mayor fluidez al desarrollo de la función legislativa, en todo lo que ésta implica para las

cámaras del Congreso. Al segundo aspecto, del trabajo de las comisiones, me referiré en el apartado correspondiente.

#### **6.4.3. Redefinir el procedimiento interno de examen e instrucción de una iniciativa**

Según la normatividad vigente, cuando un legislador presenta una propuesta legislativa, ocurrirá que: a) la Mesa Directiva la turnará a alguna o algunas comisiones –para dictamen conjunto, o bien para dictamen y opinión de otra comisión—; b) las comisiones la recibirán y las dictaminarán dentro de los plazos y bajo el procedimiento general previsto por los RCD y RSR; y c) podrá ser dictaminada, lo que dependerá de infinidad de factores, o tal vez se enviará al archivo, en los términos de ambos reglamentos.

El modelo de presentación de una iniciativa, su turno a comisión, dictamen y aprobación por ambas cámaras, funcionó armoniosamente durante las décadas en las que el peso político del Ejecutivo marcaba alcance, ritmo y densidad en el Congreso. Desde la infinidad de oficinas e instancias especializadas que le integraban, se realizaba el trabajo de investigación, de análisis, de examen de una problemática, que daría sustento a la iniciativa que aquél presentaría al Legislativo, así como su propuesta jurídica de solución. En tal escenario, el segundo no tenía más que imponerse de la iniciativa, elaborar un dictamen para su discusión –en ocasiones solamente tenían que revisar el que enviaba el propio Ejecutivo anexo a la propuesta—, y concluir con la aprobación de una nueva ley o una reforma legal. No era de extrañar que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo tuvieran niveles de aprobación superiores al 95%. Inclusive hoy, a doce años de que el Legislativo retomó el control de sus facultades, esos niveles rondan el 80%.

Esto quiere decir que el Ejecutivo presenta propuestas viables porque tendrá éxito. Generalmente están bien sustentadas –porque para ello cuenta con enormes recursos, humanos y materiales— y plantean temas que forman parte de

la agenda política nacional; y tiene colaboradores especialistas que ‘cabildean’ la iniciativa de que se trate.

El número de propuestas presentadas por legislatura, es reducido: 32, entre 1997-2000; 61, entre 2000 y 2003; 36, entre 2003-2006; 37, entre 2003-2009<sup>586</sup>.

Me parece que alguna lección podría tomarse de estos datos y acudir al análisis sobre la conveniencia de reglamentar o no la facultad de iniciativa en aras de abonar a la profesionalización del trabajo legislativo y a la eficiencia aprobatoria. En las condiciones actuales en las que trabaja el Legislativo, me parece un tanto ilógico seguir conservando un modelo que permite la presentación indiscriminada de propuestas legislativas que, como se vio, mayoritariamente no se han de aprobar. Es evidente que aun con los nuevos reglamentos, es necesario impulsar un trabajo de reingeniería procedimental que garantice: a) que se dictaminen y discutan el mayor número posible de iniciativas; b) que las comisiones tengan cargas de trabajo razonables; c) que se cuente con la normatividad para disponer, de la mejor manera, de las iniciativas que no fueren dictaminadas en el periodo de la legislatura en las que hubiesen sido presentadas.

La redefinición del proceso interno de examen e instrucción de las propuestas legislativas, me parece, debería responder, de inicio, a la separación funcional que, al interior de las cámaras, se estableció en la ley orgánica producto de la reforma de septiembre de 1999. Como se recordará, anteriormente la oficialía mayor de cada cámara realizaba las funciones administrativa y de apoyo parlamentario, y dependía jerárquicamente de la Gran Comisión. Derivado de los cambios profundos que trajo consigo la integración plural de las cámaras en 1997, se separaron, en definitiva, la prestación de los servicios administrativo y parlamentario en la estructura organizacional y funcional de las cámaras. Sin embargo, debe acotarse que la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), siendo la expresión de la pluralidad en el Congreso y órgano máximo de gobierno, conservó facultades en ambas materias, la administrativa y la parlamentaria, lo que, en mi concepto –además de generar la acumulación de facultades en un solo

---

<sup>586</sup> Véase: Tabla III “Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos”.

órgano camaral—, produce ralentización en el cumplimiento, básicamente, de la función legislativa.

Si bien para la Cámara de Diputados se creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y fue concebida como “un mecanismo al que formalmente le corresponde la tarea de planeación de las funciones legislativa, deliberativa y de control evaluatorio de la gestión pública que se desprende del espíritu que subyace en los artículos 65 y 66 de la Constitución General de la República en torno a las actividades que debe desarrollar el Congreso durante los periodos de sesiones ordinarias”<sup>587</sup>, lo cierto es que su integración —miembros de la JUCOPO y el presidente de la Mesa Directiva—, hace que ese mismo órgano camaral, la JUCOPO, concentre el control de la prestación de los servicios administrativo y parlamentario, con las complicaciones que de ello derivan.

En este sentido, podría crearse, al interior de cada una de las cámaras, un órgano distinto de la JUCOPO, responsable de organizar y programar los trabajos legislativos, deliberativos y de control evaluatorio, que podría ser una Junta de Coordinación Legislativa (JUCOLEG), la cual se integraría con los coordinadores de asuntos legislativos de cada grupo parlamentario; sus decisiones se tomarían, como en el caso de la JUCOPO, por voto ponderado; estaría en la misma línea jerárquica que esta última, y tendría bajo su mando a los centros de estudios y a un cuerpo de consultores parlamentarios profesionales, expertos en los asuntos legislativos y parlamentarios. Sus funciones serían, básicamente las de:

- a) Proporcionar, a los legisladores, en su caso, la asesoría técnica que requiriesen para la elaboración de sus iniciativas;
- b) Recibir las iniciativas de ley y de decreto —que ellos no hubieren elaborado— antes de su presentación al pleno camaral, a efecto de que puedan revisar que se ajusten a las formalidades legales y reglamentarias y determinar su grado de complejidad y el alcance de su planteamiento, para

---

<sup>587</sup> Exposición de motivos del dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 31 de agosto de 1999.

ordenar a los centros de estudios –en el caso de la Cámara de Diputados, y por instancias similares en el caso del Senado—, los estudios de impacto legislativo, presupuestal y social –cuando menos— de la propuesta legislativa y, en su caso, los de género, de políticas públicas del sector rural, medioambientales, etcétera, a efecto de que puedan ser enviadas al pleno y éste determinar su turno a comisiones; o, si puede ser resuelta mediante un mero análisis de técnica legislativa o de corrección de estilo, en cuyo caso, sería la propia JUCOLEG la que solicitara su dictamen al Centro de Consultoría Parlamentaria, para su presentación posterior al pleno y, en su caso, aprobación;

- c) Elaborar, por conducto del Centro de Consultoría Parlamentaria, una opinión técnica respecto de las tareas que el examen e instrucción de una iniciativa puede implicar para ser puesta en estado de resolución: foros, giras de trabajo, investigación de campo, consultas con especialistas, desahogo de ciertas diligencias, o bien, tareas tan sencillas que no demanden, en todo caso, más que de una investigación documental;
- d) Construir los consensos necesarios con los coordinadores legislativos de los grupos parlamentarios, respecto de la agenda que el órgano camaraal considera viable impulsar;
- e) Coordinar con los centros de estudios la realización de estudios posteriores de impacto legislativo, presupuestal y social, de determinadas leyes y reformas legales aprobadas por el pleno;
- f) Realizar las convocatorias para cubrir las plazas del servicio profesional de carrera de la cámara correspondiente, y supervisar que los mecanismos de evaluación de los mismos se ajusten a la normatividad aplicable, además de proponer al pleno a quien deba dirigirlos.

Finalmente, en tanto que un órgano de esta naturaleza podría convertirse en un coto de poder que limitara, en un momento dado, las facultades de los legisladores, debiera considerarse la inclusión de algunos recursos para que aquéllos estuvieran en posibilidad de presentar su propuesta directamente al pleno. Por poner un ejemplo, si la JUCOLEG, transcurridos 60 días de haber

recibido una iniciativa de un legislador, no la presenta al pleno con sus correspondientes estudios de impacto, el proponente podrá promover una ‘moción de descargo’, a fin de que aquélla envíe dicha iniciativa al pleno para su turno a comisión.

De acuerdo con sus funciones, esta Junta daría coherencia y agilidad al proceso legislativo; contribuiría a elevar la eficiencia y los niveles de aprobación; evitaría la presentación indiscriminada de iniciativas; y finalmente contribuiría a evitar el rezago.

#### **6.4.4. Impacto presupuestal, legislativo, social, económico y ambiental, de las decisiones del Legislativo, y su auditoría**

Siendo anteriormente el Ejecutivo el principal iniciador de la legislación más importante, en el Legislativo no se realizaban análisis de impacto que la nueva legislación podría traer –presupuestal, económico, legislativo, jurídico, social, ambiental, etcétera—, pues consideraba que seguramente el primero ya lo habría calculado al enviar la iniciativa de que se tratase.

A pesar de ello, el Legislativo fue desarrollando instancias para hacer más profesionalmente su tarea. De esta forma, en abril de 1998, la Cámara de Diputados creó la Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas, como instancia de apoyo técnico para la toma de decisiones, a fin de allegarse análisis propios y no depender, en lo posible, de los que el Ejecutivo pudiera proveerle.

Las razones y objetivos que dieron origen a esta unidad dieron cauce a la creación, de áreas especializadas, como parte de la estructura de servicios parlamentarios. En efecto, con la reforma a la ley orgánica en septiembre de 1999, se crearon tres centros de estudios en esta cámara, como órganos técnicos, de carácter institucional y no partidista, encargados de proveer información para el desarrollo de los trabajos de la propia cámara, mediante la realización de estudios e investigaciones especializados. Los centros serían: a) de Estudios de las Finanzas Públicas; b) de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias; y



c) de Estudios Sociales y de Opinión Pública, y estarían en el ámbito de la Secretaría de Servicios Parlamentarios<sup>588</sup>.

Por otro lado, y como parte de los esfuerzos del Legislativo por cumplir su función legislativa de manera más eficiente, en el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que aprobó en marzo de 2006, estableció que no procedería pago alguno que no estuviera comprendido en el Presupuesto de Egresos o determinado por ley posterior, en cuyo caso, toda ley o reforma legal que involucrara erogación de gasto tendría que incluir la aprobación de la fuente de ingresos correspondiente para cubrirlo. Sería, pues, obligación de las comisiones del Congreso realizar “una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados”, pudiendo igualmente solicitar opinión a la Secretaría de Hacienda sobre el proyecto de dictamen. Disposiciones de esta naturaleza son norma infaltable en los Congresos de otros países; por ejemplo, en “Alemania, la Lista Azul obliga a evaluar el importe previsible de los costes que la nueva norma supone para todas las Administraciones Públicas. Lo mismo ocurre en países como los EEUU, Canadá, Holanda, Suecia, Finlandia, Inglaterra, Austria, Japón, Francia, etc.”<sup>589</sup>. Es importante hacer notar que:

“[...] la preocupación por el impacto de las normas es relativamente reciente; podríamos ubicarla en los años setenta cuando llegaron a su maduración los grandes programas sociales del Estado de Bienestar y cobraba fuerza la necesidad de controlar los déficits públicos. Hasta hace muy poco, los Gobiernos, urgidos por la necesidad de controlar el déficit público, únicamente se preocuparon de calcular los costes que toda norma supone para el erario público en forma de gastos de personal, gastos de primer establecimiento, gastos de funcionamiento, subvenciones y demás gastos corrientes; gastos de inversión o gastos derivados de transferencias de capital y operaciones financieras y gastos fiscales”<sup>590</sup>.

---

<sup>588</sup> Posteriormente, se crearon dos centros más: el de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, y el de Estudios para el Adelanto de la Mujer y la Equidad de Género, (por reforma a la Ley Orgánica del Congreso, respectivamente, de abril de 2004 y julio de 2005).

<sup>589</sup> Zapatero, Virgilio, *El arte de legislar*, España, Editorial Arazandi, SA, 2009, pp. 318-319.

<sup>590</sup> *Ibidem*, p. 318.

Con el correr del tiempo, los tomadores de decisiones públicas fueron cayendo en cuenta de que el presupuestario no era el único aspecto que las normas deberían considerar: se encontraban otros, igualmente importantes, como lo eran los destinatarios de las normas y la forma en que habría de afectarles la nueva legislación; o bien el propio marco jurídico que era insuficientemente revisado para hacer embonar en él las nuevas disposiciones, lo que, como ya se dijo, dio lugar a la práctica de la derogación tácita y a infinidad de problemas que, como consecuencia de ello, debieron enfrentar y resolver el destinatario de la norma y quienes debían interpretarla y aplicarla.

Sobre el particular, Virgilio Zapatero acota que:

“[...] lo que inicialmente era una herramienta fundamentalmente dirigida a controlar las repercusiones fiscales de la norma, poco a poco fue ampliándose a otros ámbitos [y] han comenzado a exigirse, además, otras evaluaciones como las referidas al impacto de la normativa sobre la competitividad, sobre las empresas, sobre el empleo, sobre los riesgos para la salud, el medio ambiente, la reducción de trámites administrativos, el respeto de las competencias de otros niveles de gobierno o las políticas de género”<sup>591</sup>.

Lo que queda claro es que la tendencia a la realización de estas evaluaciones previas se ha convertido, con el tiempo, en una práctica valiosa, y los instrumentos respectivos en necesarios para el proceso de toma de decisiones en los parlamentos. Algunos de ellos han intentado ir más allá en el examen de los costos que vienen aparejados a la aplicación de la nueva legislación, los cuales, por insuficiencia de datos para su evaluación previa, no pudieron ser considerados, “como son los costes que el cumplimiento de las normas suponen para ciudadanos, empresas y la sociedad en su conjunto [pues] toda norma puede tener efectos imprevistos, no deseados, perversos, indirectos, diferidos y simbólicos cuya evaluación es imposible o, en todo caso, muy difícil”<sup>592</sup>, aunque pueden también resultar benéficos y satisfactorios para la sociedad, en cuyo caso resultaría igualmente difícil evaluarlos en términos monetarios.

---

<sup>591</sup> *Ibidem*, pp. 319-320.

<sup>592</sup> *Ibidem*, p. 323.

En nuestro país, hasta ahora, la disposición que constriñe al Legislativo a realizar un estudio de impacto presupuestal de las propuestas legislativas como requisito para su dictamen y, en su caso, aprobación, es la única de esta naturaleza que se exige en el proceso legislativo. Es evidente que hace falta seguir trabajando en el análisis de disposiciones equivalentes que establezcan la obligación de realizar los correspondientes estudios de impacto legislativo y social de dichas propuestas, además de otros que resultaren pertinentes. Si bien es cierto que el estudio del impacto presupuestal es fundamental para evitar la creación indiscriminada de partidas de gasto que no tengan su correlativo ingreso, los estudios de impacto legislativo y social, entre otros, no son menos importantes:

- a) El de impacto legislativo, para determinar qué partes del marco jurídico afectaría la nueva legislación, a efecto de que el dictamen incorporara todas aquellas normas específicas que, estando vigentes, debieran adecuarse a la nueva legislación, si fuera el caso de que pudiera resultar alguna contradicción o, en el mejor de los casos, algunos desajustes. Con ello, además de contar con un marco jurídico armónico, se evitaría la práctica de la derogación tácita que no pocos problemas genera, pues deja a sus destinatarios e intérpretes la labor de identificar en cientos de leyes cuáles disposiciones habrían sido eventualmente derogadas;
- b) El de impacto social, para analizar los alcances de la nueva legislación en el ámbito social específico que la nueva legislación pretende reformar: político, cultural, educacional, de desarrollo tecnológico, poblacional, étnico, de salud, geográfico, entre otros, los cuales, en su caso, constituirían estudios evaluatorios específicos de su denominación.

De acuerdo nuevamente con Zapatero

“[...] el análisis de los impactos de las normas puede ayudar a alcanzar, cuando menos, cuatro objetivos principales: a) en primer lugar, sirve para mejorar nuestra comprensión de los impactos reales de la acción de los gobiernos, incluyendo tanto los costes como los beneficios de la norma; b) en segundo lugar, facilita la integración de objetivos múltiples y mutuamente interdependientes que suelen estar presentes en las decisiones políticas: eficiencia económica, efectos sobre el

empleo, el comercio, la competitividad, el respeto al medio ambiente, etcétera; c) en tercer lugar, el análisis del impacto mejora la transparencia y facilita el trámite de consultas: frente a otros métodos de decisión que suelen ser más opacos (negociaciones y transacciones) la exposición del análisis del impacto de las normas da razones del porqué de una decisión y permite el debate público al respecto y d) por último, incrementa la responsabilidad del gobierno que tiene que demostrar que la norma está tomada en interés público; esto es, que ha dado razón de su decisión”<sup>593</sup>.

La importancia que tiene el análisis del impacto que el ejercicio de la función pública —en este caso, la legislativa— puede ocasionar en los gobernados, no había sido ponderada a cabalidad y fue hasta hace muy poco que se legisló en la materia, aunque únicamente en lo concerniente al impacto presupuestal relativo a la nueva legislación. La tarea está inconclusa y sobre ella deberán bordar los legisladores en lo sucesivo; pero, aun ampliando la obligación de incluir otro tipo de análisis de impacto que la nueva legislación podría implicar, me parece que el ejercicio seguiría estando incompleto. En efecto, hace falta hablar también de análisis posteriores, es decir, del impacto que la nueva legislación haya producido al entrar en vigor. Información de esta naturaleza sería invaluable en el curso del proceso legislativo. Y, hablando justamente del impacto —en este caso, presupuestal— que podría acarrear el establecimiento de la obligación del Legislativo de realizar los estudios de impacto que eventualmente generaría la legislación sometida a su consideración, debe considerarse que el Legislativo ya cuenta con órganos *ad hoc* para ello: los centros de estudios. En el caso de la colegisladora, esta responsabilidad podría recaer en el Instituto Belisario Domínguez (IBD).

Sometidos a un rediseño organizacional y funcional, y bajo la premisa de que se requiere investigar para legislar y para evaluar resultados, los centros de estudios, y, en su caso, el IBD, serían responsables de:

---

<sup>593</sup> *Ibidem*, p. 327.

- a) Realizar el análisis previo del impacto legislativo, económico y social de las iniciativas, antes de que la Junta de Coordinación Legislativa les asignara el trámite correspondiente.
- b) Realizar las respectivas auditorías –legislativa, económica y social— un tiempo después de que las leyes o decretos hubiesen entrado en vigor. Las auditorías estarían dirigidas a dar seguimiento a las acciones contenidas en la legislación aprobada: producción reglamentaria; creación, modificación o supresión de órganos de gobierno; cumplimiento de metas, en qué tiempo y a qué costo; beneficios sociales y económicos; impacto social; opinión de la ciudadanía y de los medios de comunicación respecto de la nueva legislación; etcétera.

Este rediseño organizacional y funcional tendría que ponderar la existencia de los comités de los centros que, en algunos casos, han llegado a constituir un elemento que genera indefinición respecto de la línea jerárquica a la cual están asimilados los centros, y, en ocasiones, sus directores se han visto impedidos para impulsar sus programas y organizar el trabajo de los investigadores puesto que deben atender tanto a las indicaciones del presidente del comité como a las de la Secretaría de Servicios Parlamentarios –que no siempre coinciden—, y en ocasiones a las de los propios diputados que individualmente solicitan sus servicios. Esto inhibe en gran medida la posibilidad de dar congruencia y fluidez a su trabajo.

### **6.5. Organización interna**

La intención fundamental de proponer la revisión de la organización y funcionamiento de las cámaras del Congreso, atiende a la imperiosa necesidad de hacer más eficaz al poder representativo.

La modernización del quehacer parlamentario requiere de una revisión a fondo de la cultura burocrática. y de la relación servidor público-gobernado, para sustituir aquello que lo aleje de las necesidades y expectativas del ciudadano, e

introducir los mecanismos necesarios para establecer una relación diáfana, fluida y eficaz.

### **6.5.1. Fortalecimiento de las comisiones**

La cantidad y complejidad del trabajo parlamentario ha alcanzado en nuestros días un nivel inimaginable en el pasado, y en el cumplimiento de sus funciones las comisiones juegan un papel fundamental, ya que, siendo “paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas [...] constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas”<sup>594</sup>, y sirven al propósito de agilizar y facilitar el procedimiento legislativo, dado que la discusión es más sencilla si la realiza un grupo reducido y mucho más especializado en el tema a debatir, lo que permite, a su vez, la especialización tanto de las propias comisiones como de sus integrantes.

A pesar de que las necesidades de algunas comisiones han crecido exponencialmente en los años recientes, los recursos con los que cuentan para enfrentarlas son muy reducidos, además de que no se corresponden con la carga de trabajo que cada una tiene. Para sustentar las reformas que, en mi concepto, deben impulsarse al interior de las cámaras, revisemos el aspecto numérico que determina la carga de trabajo de las comisiones. Solamente durante la LX Legislatura, por ejemplo, la Cámara de Diputados recibió un total de 2,696<sup>595</sup> iniciativas de ley y de decreto, que en igual número fueron turnadas a las comisiones; sin embargo, como en algunos casos el turno se extendió a más de una comisión, el total de turnos ascendió a 3,641. De éstos, 2,522, es decir, casi el 70%, se concentraron en nueve de 43 comisiones dictaminadoras; 505 turnos se concentraron en otras seis comisiones, y el resto, es decir, 614 turnos se repartieron entre las restantes 28 comisiones, y de éstos, siete comisiones acumularon, entre todas, un total de 38 turnos.

---

<sup>594</sup> Nacif, Benito, *op. cit.*, nota 541, p. 38.

<sup>595</sup> Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL), [http://www.diputados.gob.mx/sistema\\_legislativo.html](http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html), [consultado: 30/06/2009].

Lo destacable, o incomprensible quizá, es que las comisiones dictaminadoras tienen una importancia equivalente en cuanto a los recursos (humanos y materiales), y los espacios camarales que se les asignan, aun cuando su carga de trabajo es diametralmente dispareja. Simplemente considérense los extremos para ilustrar de mejor manera la desproporción: mientras que las tres comisiones con mayor carga numérica recibieron 631, 522 y 317 turnos, de los que dictaminaron 87, 147 y 93, respectivamente, las tres comisiones con menor carga recibieron 6, 4 y 3, de los cuales dictaminaron 3, 3 y 1, respectivamente, en la legislatura señalada.

Valga una aclaración adicional: éste es solamente el dato numérico —que por sí mismo es bastante ilustrativo—; faltaría hacer un análisis del dato cualitativo, es decir, del contenido y alcance de las iniciativas turnadas, así como la serie de implicaciones que su dictamen conlleva. Lo anterior, aunado al hecho de que los asesores asignados a las comisiones para llevar a cabo las tareas de dictamen no pertenecen al servicio de carrera, da como resultado un escenario aún más complejo, pues con la renovación de cada legislatura sus nuevos integrantes deben realizar su propia búsqueda de asesoría calificada.

No puede negarse que las cámaras prestan un servicio muy profesional en otros ámbitos del quehacer parlamentario, no menos importantes, por cierto, como en el desarrollo de las sesiones plenarios y de las comisiones; el apoyo administrativo y logístico, tanto para su funcionamiento interno como para los legisladores; el seguimiento, clasificación y organización documental derivada del desahogo de las funciones del Legislativo, entre otros; pero el gran ausente, como dije, sigue siendo la prestación de un servicio asesor, experto y profesional, para que el Legislativo y sus integrantes desempeñen sus funciones en todas aquellas vertientes en donde actualmente carecen de él: la asesoría legislativa y parlamentaria, por antonomasia, debería ser prestada a los legisladores y a las comisiones desde áreas creadas *ex profeso* al interior de las propias cámaras. Por ejemplo, un centro de consultoría parlamentaria.

La temática acerca de la situación actual de las comisiones y las acciones que requerirían impulsarse para fortalecer su desempeño, es vasta y variada. Para algunos, por ejemplo, el número de comisiones ordinarias en cada cámara es demasiado elevado, por lo que debería ajustarse al número de dependencias de primer nivel del Ejecutivo, en una lógica de correspondencia con los grandes rubros del quehacer público, y, en todo caso, crear las subcomisiones o grupos de trabajo que al interior de las comisiones resultaren adecuados para responder de mejor manera a la temática de los asuntos que les fueren turnados. A las comisiones existentes habría que agregar las especiales y de investigación que con cada legislatura se crean, las cuales reciben también recursos humanos y materiales para el desahogo de su programa de trabajo. En este punto, existen también opiniones que aconsejan que su creación debe estar sujeta al cumplimiento de requisitos y objetivos muy puntuales, incluido el previo análisis de su impacto presupuestal, además de tener una temporalidad definida.

Ha sido también materia de discusión el número de comisiones de dictamen a las que puede pertenecer un legislador, que es de tres, y la inexistencia de limitaciones para pertenecer a comisiones especiales y de investigación, así como a comités y otros órganos, como los grupos de amistad o parlamentos internacionales. La discusión que este tema ha generado borda lo relativo a la capacidad de un legislador para poder atender con suficiencia todos los temas que se desahogan en cada una de las comisiones a las que pertenece, además de resolver otro tipo de cuestiones vinculadas con su carácter de representante popular. Sobre este punto, no son pocas las voces que afirman que, a efecto de asegurar, no sólo su asistencia a las reuniones de las comisiones, sino de participar en el análisis y discusión de los asuntos turnados, los diputados deberían pertenecer a un máximo a dos comisiones ordinarias y una especial; y, en caso de que formaran parte de la mesa directiva de una comisión, sus posibilidades de pertenencia se limitarían a esta última.

Por lo que toca al número de reuniones de trabajo, sostengo que éstas deberían realizarse, al menos, una vez por semana, pues de otra forma es



materialmente imposible desahogar la carga de trabajo, sobre todo de las que más asuntos reciben, e incluir mecanismos para hacer transparente la información relativa a la asistencia de los legisladores a las mismas.

En cuanto a los recursos humanos y materiales con que deben contar las comisiones, los RCD y RSR establecen disposiciones que atienden a la carga de trabajo de cada una, como señalé en un capítulo anterior. En lo tocante a los recursos humanos, me parece que un arreglo institucional, adecuado al menos, sería aquél que, apoyado por el centro de consultoría parlamentaria –al cual me referí anteriormente—, asignara directamente a los consultores que requiriera cada comisión, como dije, según su carga de trabajo, en el entendido de que los centros de estudios –en el caso de la Cámara de Diputados— y el IBD –en el Senado— las proveerían oportunamente de los estudios de impacto legislativo, económico y social de las iniciativas turnadas, y de otros si fuere necesario.

Sobre este aspecto del trabajo parlamentario, Cecilia Mora-Donatto establece que:

“La práctica parlamentaria reciente se duele de diversas lagunas legislativas que impiden la consolidación de un verdadero sistema de comisiones que sea protagonista determinante no sólo en la toma de decisiones por vía legislativa, sino, y sobre todo, en las funciones de fiscalización y control del Ejecutivo. Por ello, convendría robustecer, en nuestro entorno, el diseño que trazó el legislador ordinario de 1999 para dar una mayor certeza a las comisiones en el ejercicio de sus funciones, no sólo legislativas, sino de control evaluatorio. Reforzar al Congreso desde esta perspectiva implica acelerar el paso para la consolidación de un servicio civil de carrera que permita la profesionalización de los cuerpos de apoyo en los que de manera recurrente recae la labor de análisis y dictamen de las iniciativas de ley”<sup>596</sup>.

Es importante también, que se cuente con mecanismos de evaluación del trabajo en comisiones. Temas como los expuestos ameritan análisis y

---

<sup>596</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 378, p. 13.

evaluaciones que no pueden agotarse en su mera enunciación, como la que aquí he intentado plantear.

### **6.5.2. Servicio de carrera: fortalecimiento a través de la profesionalización**

Una de las grandes carencias que hoy enfrenta el Legislativo es, justamente, la prestación de un servicio parlamentario experto, de carácter permanente y en constante actualización, capaz de proveer a los legisladores del apoyo técnico e intelectual que requieren para estar en posibilidad de plasmar en una propuesta legislativa aquello que, a su juicio y producto del ejercicio de su representatividad, debe formar parte de la legislación vigente. Propuestas legislativas cuya pertinencia y adecuada elaboración sean tales que provean a las comisiones dictaminadoras de insumos suficientes para estar en condiciones de sacar adelante, eficaz y eficientemente, las tareas relacionadas con el alma de la función legislativa. En este caso particular, durante la fase de iniciación, con todo el trabajo intelectual y técnico que implica. Lo mismo ocurre con otras importantes funciones que toca al Congreso desarrollar, como la de control, donde los legisladores requieren “de un extraordinario mecanismo de apoyo para que [...] sean capaces de conocer con profundidad los ámbitos en los que el Ejecutivo asume decisiones”<sup>597</sup>.

En el caso de la creación de normas jurídicas, se ha vuelto práctica común que un gran número de legisladores inicien el proceso legislativo partiendo de plataformas tan débiles, como el tamaño de la debilidad derivada de una insuficiente o deficiente investigación para plantear la problemática, o bien de la inadecuada formulación de la propuesta jurídica materia de su iniciativa de ley o de decreto, producto de una inadecuada técnica legislativa. Práctica lamentable, sin duda, pero no más que la práctica de presentar iniciativas por el mero afán estadístico. Las reglas aplicables a las formalidades a seguir para dar comienzo al

---

<sup>597</sup> Mora-Donatto, Cecilia, “Urge rediseñar el servicio civil del carrera del Congreso mexicano”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 19, Julio-Diciembre de 2008, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 173-209, p. 175.

proceso legislativo, quedaron plasmadas en los RCD y RSR, lo que vino a llenar una laguna importantísima. Incorporada en los reglamentos la forma que deben revestir las iniciativas, falta aún por acotar, con mayor puntualidad, el tratamiento que habrá de dársele de acuerdo, primero, con su grado de complejidad, y, segundo, con las posibilidades de ser dictaminada y aprobada.

Como se vio, los representantes populares, en general, tienen detectada una determinada problemática, la conocen y quieren incidir sobre ella; pero carecen, en la mayoría de los casos, de la asesoría profesional que les permita exponerla y sustentarla adecuadamente en una iniciativa, en la cual, además, se observen los rigores de la técnica legislativa. Es aquí donde las cámaras deberían accionar y prestar un servicio profesional y experto al legislador que lo requiriese, a efecto de que:

- a) Pudiera asegurarse, en lo posible, llevar a buen término su propuesta legislativa, asegurando, desde su presentación, su adecuación a los cánones de la técnica legislativa, con lo que se elevarían, además, los niveles de eficiencia en las fases que compete al Legislativo desahogar; y
- b) Se inhibiera el ejercicio indiscriminado de esta facultad, con lo que no sólo se evitarían cargas innecesarias de trabajo, sino que se incrementarían considerablemente los niveles de eficiencia y de aprobación.

Una iniciativa cuya problemática no esté adecuadamente planteada y su propuesta de solución no se sustente debidamente, seguramente correrá la misma suerte que otras miles de propuestas que año tras año se acumulan al rezago. Es éste uno de los tramos del proceso legislativo en donde debe darse el apoyo profesional y técnico que puede brindar un servicio profesional de carrera integrado por peritos en técnica legislativa y práctica parlamentaria, así como con especialistas en las materias que son competencia del Legislativo. Bien apunta la doctora Mora-Donatto cuando afirma que “para que el Congreso apruebe una ley que contribuya a la solución de los problemas nacionales actuales y que no quede simplemente en letra muerta, necesitamos un cuerpo técnico que mediante el

estudio y el análisis nos diga con exactitud qué ley y con base en qué fundamentos teóricos y prácticos debe convertirse en derecho vigente”<sup>598</sup>.

A efecto de cubrir esta necesidad de profesionalización de los cuerpos de apoyo técnico, es necesario considerar, para el rediseño organizacional y funcional de las cámaras, los siguientes aspectos:

- a) La identificación de los colaboradores que pertenecerían al servicio, en este caso, los directores generales, directores de proyecto e investigadores asimilados a los centros de estudios, así como los asesores y/o consultores asimilados al centro de consultoría parlamentaria ya comentado.
- b) El perfil y características —antecedentes académicos y experiencia parlamentaria— de quienes fueren aceptados como integrantes del mismo.
- c) Los procedimientos y requisitos para su incorporación al servicio deberían diseñarse a partir de la normativa que, en su caso, rige a otros centros de investigación del país, como el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por ejemplo, o bien la que rige al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), y quedar sujeta a una convocatoria abierta. Para dicho proceso podrían celebrarse convenios con el CENEVAL, la UNAM, o institución similar, la cual sería responsable de la conducción del mismo y de la calificación de los aspirantes, bajo la supervisión de la JUCOLEG
- d) Los integrantes del servicio profesional de carrera deberían estar sujetos a procesos periódicos de evaluación que realizara la misma entidad autónoma, bajo criterios similares a los que aplican al SIN, dentro de los cuales se incluyera los de acreditar cursos de actualización y trabajos camarales y de investigación realizados en el periodo a evaluar.
- e) La posibilidad de que el desarrollo profesional dentro de las cámaras de los integrantes del servicio, sirva a estos últimos como aval para su postulación como candidatos independientes a un asiento en cualquiera de las cámaras, de acuerdo con la legislación secundaria que aún está por emitirse.

---

<sup>598</sup> *Ibidem*, pp. 174-175.

f) Líneas jerárquicas de mando y regulación aplicable.

Es tarea ineludible revisar nuestra organización técnica camaral para transformarla en un mecanismo de aprendizaje permanente, donde el conocimiento se recree y se transfiera y, al hacerlo, se haga más rico y fecundo.

Nuevamente coincido con el aserto de la doctora Mora-Donatto, en el sentido de que “un Congreso que no tiene claro hacia donde se dirige y no cuenta con los insumos necesarios para su propia transformación no puede ni, mucho menos, debe ser el adalid de la reforma del Estado”<sup>599</sup>.

---

<sup>599</sup> Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 489, p. 645.

## CONCLUSIONES

- I. La evolución del concepto de 'Estado' y los cambios en las ideas de soberanía, poder público y gobierno, son muestra de la transformación del pensamiento político. A la Constitución le hemos dado valor de acta de alumbramiento y proyecto social de una comunidad políticamente organizada, en la que se establecen reglas básicas para la organización del Estado, la división de funciones y el ejercicio del poder público; además del respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Modernamente, 'es la expresión jurídica de la democracia'.
- II. Sometidos los poderes a la autoridad suprema de la Constitución, deben ejercer sus atribuciones de modo que se genere una racional, inteligente y eficaz división de funciones, caracterizada por el respeto y la colaboración. En este orden de ideas es indispensable el establecimiento de mecanismos para el control del poder.
- III. El neoconstitucionalismo no debe ser privativo del Poder Judicial; es así que el Poder Legislativo, en tanto depositario de las aspiraciones de los ciudadanos, debe emitir normas jurídicas con base en criterios de un neoconstitucionalismo 'aggiornado', para asegurar el respeto, protección y garantía de ejercicio de los derechos humanos y un ejercicio horizontal del poder, en el que los ciudadanos tengan una mayor participación.
- IV. Desde 1824 optamos por la forma federal de Estado, por la república como forma de gobierno y por un sistema presidencial, al amparo del principio de representación política. A estas decisiones fundamentales les sucedieron otras que solidificaron los derechos y libertades individuales.
- V. Con el siglo XX aparecieron las reivindicaciones sociales y dio inicio la institucionalización del poder, con lo que se sentaron las bases del Estado social y democrático de Derecho.
- VI. El siglo XX fue de contrastes notables, y así, la tendencia concentradora de la autoridad se materializó en el Presidente de la República en demérito del

Legislativo, aunque posteriormente el proceso fue revertido y el poder fue desconcentrado, de suerte que fue posible dar viabilidad a la transición democrática.

- VII. Con el siglo XXI se apresuró el proceso de transición democrática y la redistribución del poder se convirtió en signo de nuestro tiempo. Hoy es urgente una reingeniería del poder público y subrayadamente un rediseño institucional del Congreso, que asegure una democracia eficaz, en esta nuestra forma de ser en lo político que tiende más hacia la construcción de consensos que a la exclusión de lo distinto.
- VIII. El Poder Legislativo enfrenta el reto de su autodefinición, en un momento en que los derechos humanos son norma que debe regir la toma de las decisiones públicas, y la sociedad, más democrática y plural, exige mayores espacios de participación.
- IX. El Legislativo debe definir sus relaciones con los otros poderes en la construcción de un diálogo republicano, que debe ser permanente y eficaz, y en el que tengan cabida todas las expresiones ideológicas presentes en la sociedad mexicana. Se requerirá determinar qué reformas son necesarias para asegurar que el ejercicio del poder se apege al marco jurídico y garantice la gobernabilidad democrática.
- X. En su relación con organizaciones internacionales, debe tener presente la necesidad de adaptar, más que adoptar, formas y mecanismos que abonen a la reingeniería del poder público, en esta tendencia creciente hacia la uniformidad del marco jurídico internacional, pero sin desconocer la experiencia propia.
- XI. En su relación con la sociedad, debe asegurar el control ciudadano respecto del poder, su participación en la toma de decisiones, la transparencia y su acceso a la información pública, buscando siempre mejorar la percepción ciudadana sobre las instituciones.
- XII. En su rediseño interno, el Legislativo debe explorar posibilidades que permitan su profesionalización y una composición más democrática, y

perfeccionar los instrumentos para hacer efectivo el control del poder, la rendición de cuentas, y la posibilidad de que su desempeño sea auditado.

Debe ser procedente todo lo que abone al fortalecimiento de nuestra democracia, al equilibrio entre los poderes, a la transparencia y a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y en eso estamos empeñados quienes nos dedicamos al estudio y al ejercicio de la Política y del Derecho, para demostrar la eficacia de ambos.



## TABLAS CITADAS EN EL TEXTO

**Tabla I**  
**Evolución en la integración de la Cámara de Diputados**  
**con base en las reformas electorales practicadas a la Constitución a partir de 1963**

Legislatura	Modalidad	PRI	PAN	PPS	PARM	PRD	PT	PVEM	Otros	Total Cámara
XLVI 1964-1967	ED	178	0	0	0					210
	DP	0	18	9	5					
<b>TOTALES</b>		<b>178</b> 84.7%	<b>18</b> 8.6%	<b>9</b> 4.3%	<b>5</b> 2.4%					
XLVII 1967-1970	ED	178	0	0	0					211
	DP	0	19	9	5					
<b>TOTALES</b>		<b>178</b> 84.3%	<b>19</b> 9%	<b>9</b> 4.3%	<b>5</b> 2.4%					
XLVIII 1970-1973	ED	178	0	0	0					213
	DP	0	20	10	5					
<b>TOTALES</b>		<b>178</b> 83.6%	<b>20</b> 9.4%	<b>10</b> 4.7%	<b>5</b> 2.3%					
XLIX 1973-1976	ED*	188	4	0	1					230
	DP	0	21	10	6					
<b>TOTALES</b>		<b>188</b> 81.7%	<b>25</b> 10.9%	<b>10</b> 4.3%	<b>7</b> 3%					
L 1976-1979	ED	195	0	0	1					237
	DP	0	20	12	9					
<b>TOTALES</b>		<b>195</b> 82.3%	<b>20</b> 8.4%	<b>12</b> 5.1%	<b>10</b> 4.2%					
LI 1979-1982	MR	296	4	0	0				0	400
	RP	0	39	11	12				38	
<b>TOTALES</b>		<b>296</b> 74%	<b>43</b> 10.7%	<b>11</b> 2.8%	<b>12</b> 3%				<b>38</b> 9.5%	
LII 1982-1985	MR	299	1	0					0	400
	RP	0	50	10						
<b>TOTALES</b>		<b>299</b> 74.8%	<b>51</b> 12.8%	<b>10</b> 2.5%					<b>40</b> 10%	
LIII 1985-1988	MR	289	9	0	2				0	400
	RP	0	32	11	9				48	
<b>TOTALES</b>		<b>289</b> 72.3%	<b>41</b> 10.3%	<b>11</b> 2.7%	<b>11</b> 2.7%				<b>48</b> 12%	
LIV 1988-1991	MR	235	38	17	5				5	500
	RP	27	63	32	25				53	
<b>TOTALES</b>		<b>262</b> 52.4%	<b>101</b> 20.2%	<b>49</b> 9.8%	<b>30</b> 6%				<b>58</b> 11.6%	
LV 1991-1994	MR	290	10	0	0	0			0	500
	RP	30	79	12	15	41			23	
<b>TOTALES</b>		<b>320</b> 64%	<b>89</b> 17.8%	<b>12</b> 2.4%	<b>15</b> 3%	<b>41</b> 8.2%			<b>23</b> 4.6%	
LVI 1994-1997	MR	277	18			5	0			500
	RP	27	99			64	10			
<b>TOTALES</b>		<b>304</b> 60.8%	<b>117</b> 23.4%			<b>69</b> 13.8%	<b>10</b> 2%		<b>23</b> 4.6%	
LVII 1997-2000	MR	165	64			70	1	0		500
	RP	74	57			55	6	8		
<b>TOTALES</b>		<b>239</b> 47.8%	<b>121</b> 24.2%			<b>125</b> 25%	<b>7</b> 1.4%	<b>8</b> 1.6%	<b>23</b> 4.6%	

Legislatura	Modalidad	PRI	PAN	PPS	PARM	PRD	PT	PVEM	Otros	Total Cámara
LVIII 2000-2003	MR	132	136			23	1	6	1	<b>500</b>
	RP	79	70			27	6	11	7	
<b>TOTALES</b>		<b>211</b> 42.2%	<b>206</b> 41.2%			<b>50</b> 10%	<b>7</b> 1.4%	<b>17</b> 3.4%	<b>9</b> 1.8%	
LIX 2003-2006	MR	160	80			56	1	3	0	<b>500</b>
	RP	64	71			41	5	14	5	
<b>TOTALES</b>		<b>224</b> 44.8%	<b>151</b> 30.2%			<b>97</b> 19.4%	<b>6</b> 1.2%	<b>17</b> 3.4%	<b>5</b> 1%	
LX 2006-2009	MR	65	137			91	2	0	5	<b>500</b>
	RP	41	69			36	13	17	24	
<b>TOTALES</b>		<b>106</b> 21.2%	<b>206</b> 41.2%			<b>127</b> 25.4%	<b>15</b> 3%	<b>17</b> 3.4%	<b>29</b> 5.8%	
LXI 2009-2012	MR	184	70			39	3	4		<b>500</b>
	RP	53	73			32	10	17	15	
<b>TOTALES</b>		<b>237</b> 47.4%	<b>143</b> 28.6%			<b>71</b> 14.2%	<b>13</b> 2.6%	<b>21</b> 4.2%	<b>15</b> 1.8%	

*Fuente:* Con datos propios elaborados con información del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, diversos ejemplares, para las legislaturas XLVI a la LV. Para las legislaturas LVI a LXI, actas de las sesiones del Consejo General del IFE, correspondientes a la calificación y declaratoria de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa y asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Nomenclatura en esta tabla. ED: Elección Directa. DP: Diputados de Partido. MR: Mayoría Relativa. RP: Representación Proporcional.

\* *Nota:* El resultado electoral de un distrito fue anulado.

**Tabla II**  
**Evolución en la integración de la Cámara de Senadores**  
**con base en las reformas electorales a partir de 1993**

Legislatura	Modalidad	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	Conv	PANAL	Total Cámara
LVI 1994-1997	MR	64	0	0					<b>128</b>
	PM	0	24	8					
	Electos en 1991	31	1	0					
<b>TOTALES</b>		<b>95</b> 74.2%	<b>25</b> 19.5%	<b>8</b> 6.3%					
LVII 1997-2000	MR	64	0	0					<b>128</b>
	PM	0	24	8					
	LN-RP	22	7	3					
<b>TOTALES</b>		<b>86</b> 67.2%	<b>31</b> 24.2%	<b>11</b> 8.6%					
LVIII-LIX 2000-2006	MR	32	27	4	0	1	0		<b>128</b>
	PM	14	9	9	0	0	0		
	LN-RP	13	9	4	1	4	1		
<b>TOTALES</b>		<b>59</b> 46.1%	<b>45</b> 35.1%	<b>17</b> 13.3%	<b>1</b> 0.8%	<b>5</b> 3.9%	<b>1</b> 0.8%		
LX-LXI 2000-2012	MR	10	32	22	0	0	0	0	<b>128</b>
	PM	19	9	4	0	0	0	0	
	LN-RP	6	11	5	3	4	2	1	
<b>TOTALES</b>		<b>35</b> 27.4%	<b>52</b> 40.6%	<b>31</b> 24.2%	<b>3</b> 2.3%	<b>4</b> 3.1%	<b>2</b> 1.6%	<b>1</b> 0.8%	

*Fuente:* Con datos propios elaborados con información del Diario de los Debates de la Cámara de Senadores y de las actas de las sesiones del Consejo General del IFE, correspondientes a la calificación y declaratoria de validez de las elecciones de senadores de mayoría relativa y de primera minoría, y asignación de senadores por el principio de representación proporcional.

Nomenclatura en esta tabla: MR: Mayoría Relativa. PM: Primera Minoría. LN-RP: Lista Nacional de Representación Proporcional.

**Tabla III**  
**Ejercicio de la función legislativa en diferentes periodos**

	Ejecutivo				Diputados				Totales	
	Pr	% Tt	Ap	% Stt	Pr	% Tt	Ap	% Stt	Presentadas	Aprobadas
1991-1994*	124	51%	122	98%	119	49%	27	23%	243	149
1994-1997*	84	33%	83	99%	167	67%	25	15%	251	108
1997-2000*	32	5%	28	88%	574	95%	109	19%	606	137
2000-2003*	61	5%	50	82%	1146	95%	225	20%	1,207	275
2003-2006**	36	1%	21	58%	2667	99%	487	17%	2,703	508
2006-2009**	37	1%	32	86%	2512	99%	358	14%	2,549	390

\* *Fuente:* Datos del Sistema Integral de Información Documental de la Cámara de Diputados (SIID), creado en 1991.

\*\* *Fuente:* Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL). Para el periodo 2006-2009. Los datos son al mes de junio de 2009.

Nomenclatura: Pr (presentadas); %Tt (porcentaje del total); Ap (aprobadas); %Stt (porcentaje de su total).

**Tabla IV**  
**Comparativo 'Coeficiente de Representación' – 10 países**

País	Elección de las Cámaras	
	Cámara Baja	Cámara Alta
Alemania Población: 81'500,00	Bundestag <i>Nº de integrantes: 598</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 136,300 ciudadanos	Bundesrat <i>Nº de integrantes: 69</i> <i>16 Länder</i> Número de senadores según población de cada uno de los Länder.
España Población: 46'500,000	Congreso de los Diputados <i>Nº de integrantes: 350 (variable)</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 132,850 ciudadanos	Senado <i>Nº de integrantes: 264 (variable)</i> <i>52 provincias, 3 provincias insulares mayores, 7 provincias insulares menores, 2 ciudades</i> 4 para cada provincia y 1 más por cada millón de habitantes. 3 para cada provincia insular mayor, 1 para cada provincia insular menores. 4 para 2 ciudades.
Francia Población: 65'000,000	Asamblea Nacional <i>Nº de integrantes: 577</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 112,650 ciudadanos	Senado <i>Nº de integrantes: 343</i> <i>96 departamentos metropolitanos, 4 de ultramar, 10 territorios insulares, 1 circunscripción para franceses en el exterior</i> De 1 a 3 senadores por cada uno de los 96 departamentos metropolitanos y los 4 de ultramar. 10 se asignan a territorios insulares y 12 representan a franceses en el extranjero.
Italia Población: 61'000,000	Cámara de Diputados <i>Nº de integrantes: 630</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 96,850 ciudadanos.	Senado de la República <i>Nº de integrantes: 321 (variable)</i> <i>20 provincias y 1 circunscripción para italianos en el exterior</i> Sujeto al factor poblacional. 7 senadores vitalicios: 5 designados por el Presidente, más los ex presidentes.
Reino Unido Población: 62'500,000	Cámara de los Comunes <i>Nº de integrantes: 650</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 96,150 ciudadanos.	Cámara de los Lores <i>Nº de integrantes: 829 (variable)</i> Obispos de la Iglesia Anglicana. Lores por designación real, con derecho vitalicio, pero no hereditario; otros son hereditarios.
Japón Población: 126'500,000	Dieta <i>Nº de integrantes: 480</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 263,550 ciudadanos.	Cámara de Consejeros <i>Nº de integrantes: 242</i> 47 prefecturas 146 senadores de MR y 96 de RP.
Argentina Población: 41.500,000	Cámara de Diputados <i>Nº de integrantes: 257</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 161,480 ciudadanos.	Senado de la República <i>Nº de integrantes: 72</i> <i>23 provincias y la capital federal</i> 3 senadores por cada entidad federativa.
Brasil Población: 203'500,000	Cámara de Diputados <i>Nº de integrantes: 513</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 396,700 ciudadanos.	Senado de la República <i>Nº de integrantes: 81</i> <i>26 estados y un distrito federal</i> 3 senadores por cada entidad federativa.
EEUU Población: 313'000,000	Cámara de Diputados <i>Nº de integrantes: 435</i> Coeficiente promedio de representación por diputado: 624,000 ciudadanos.	Senado <i>Nº de integrantes: 100</i> <i>50 estados</i> 2 senadores por estado. El Vicepresidente de EEUU es el Presidente del Senado, pero su voto no cuenta.

País	Elección de las Cámaras	
	Cámara Baja	Cámara Alta
México*  Población: 112'336,538	Cámara de Diputados <i>N° de integrantes: 500</i> <i>300 distritos uninominales</i>  Coeficiente promedio de representación por diputado: 224,673 ciudadanos.	Cámara de Senadores <i>N° de integrantes: 128</i> <i>32 entidades federativas</i> 3 senadores por estado. Una circunscripción nacional en la que se eligen 32 senadores.

*Fuente:* Los datos relativos a población y número de legisladores para los países señalados, fueron tomados de la organización *The Electoral Knowledge Network*, Disponible en internet: <http://aceproject.org/>, y de la organización Index Mundi: <http://www.indexmundi.com>, consultadas en junio de 2011.

\*Los datos relativos a México fueron tomados del portal de internet del INEGI. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en internet: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>, consultados en junio de 2011.

**Tabla V**  
**Iniciativas (IN) para modificar la integración de las cámaras del Congreso mexicano**

Legislatura	Cámara de Diputados					Reducir número en Senado
	Partido	Sólo RP	Reducir RP	Eliminar RP	Reducir MR y/o RP	
LVII	PRI			1 IN		
	PVEM	1 IN:500				
LVIII	PRI		1 IN: a 100	1 IN		2 IN: a 96
	PAN		1 IN: a 100		1 IN: a 210 / 140	
	PRD	1 IN: 600			1 IN: a 200 / 200	1 IN: 32 / 32
	PVEM				1 IN: a 150 / 150	
	PAS	1 IN: 300				
LIX	PRI		3 IN: a 100 1 IN: a 120			3 IN: a 96
	PAN		4 IN: a 100	1 IN		4 IN: a 96
	PRD				1 IN: a 200 / 200	
LX	PRI		3 IN: a 100		1 IN: a 250 / 100 1 IN: a 260 / 140	6 IN: a 96
	PAN		2 IN: a 100			2 IN: a 96
	INDEP		1 IN: a 100			
LXI	PRI		1 IN: a 100	1 IN		1 IN: a 64 1 IN: a 96
	PAN		2 IN: a 100	2 IN	1 IN: a 250 / 50	1 IN: a 64
	PRD	1 IN: 500 1 IN: 400				
	Congr. Local		1 IN: a 100			1 IN: a 96

*Fuente:* Con datos propios a partir de la información consultada en el sitio oficial de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, disponible en internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> y el sitio oficial del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL): <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>, consultados al mes de julio de 2011.

La tabla hace relación de las iniciativas presentadas en las diferentes Legislaturas, señalando en el cuadro correspondiente la composición propuesta en cada iniciativa presentada. En ocasiones, en una misma iniciativa se plantea la reducción del número de diputados y de senadores. Algunas iniciativas sólo plantean la modificación del número en una u otra cámara:

**Tabla VI**  
**Distribución de asientos en la cámara de Diputados (%)**  
**Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente.**  
**400 diputados (300 MR y 100 RP)**

	1997		2000		2003		2006		2009	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
<b>PAN</b>	24	25	45*	46	31	31	41	42	29	29
<b>PRI</b>	48	48	42	43	45	45	25***	24	47*****	47
<b>PRD</b>	25	26	13**	11	19	20	32****	32	14	15
<b>PT</b>	1	1	--	--	1	1	--	--	3	2
<b>PVEM</b>	2	1	--	--	3	3	--	--	4	4
<b>CONV.</b>	--	--	--	--	1	1	--	--	1	1
<b>PANAL</b>	--	--	--	--	--	--	2	1	2	2
<b>PSD</b>	--	--	--	--	--	--	1	0.4	--	--

\* PAN+PVEM. \*\* PRD+PSN+PAS+PT+CONV. \*\*\* PRI+PVEM. \*\*\*\* PRD+PT+CONV.  
 \*\*\*\*\* PRI+PVEM hicieron coalición en 63 distritos.

*Fuente: Casar, María Amparo, "Reformas en el aire", Nexos núm. 384, diciembre 2009, pág. 39.*



**Tabla VII**  
**Composición de las Legislaturas LVIII, LIX y LX**  
**Aplicación del ‘candado a la sobrerrepresentación’**

**LVIII Legislatura – No aplicó**

Partido	VNE*	% de la VNE	Diputados de mayoría	Diputados de RP según cociente	Diputados de RP asignados	Total Diputados	Cociente de asignación real
PRI	13'800,306	36.88%	132	79	79	211	174,687
PAN/ PVEM	14'323,649	38.28%	126	81	81	207	176,835
PRD/PT, PAS, PSN	6'990,143	18.68%	42	40	40	82	174,753
TOTAL	35'114,098		300		200	500	

**LIX Legislatura – Aplicó**

Partido	VNE*	% de la VNE	Diputados de mayoría	Diputados de RP según cociente	Diputados de RP asignados	Total Diputados	Cociente de asignación real
PRI	9'294,527	36.88%	160	73	64	224	145,226
PAN	8'264,646	32.79 %	82	65	71	153	116,403
PRD	4'741,382	18.81%	55	38	41	96	115,643
PT	643,781	2.55%	0	5	5	5	128,756
PVEM	1'653,362	6.55%	3	14	14	17	118,097
CONV	607,909	2.41%	0	5	5	5	121,581
TOTAL	25'205,607		300		200	500	

**LX Legislatura – No aplicó**

Partido	VNE*	% de la VNE	Diputados de mayoría	Diputados de RP según cociente	Diputados de RP asignados	Total Diputados	Cociente de asignación real
PRI / PVEM	12'013,360	29.00%	65	58	58	123	207,126
PAN	13'845,122	34.38 %	137	69	69	206	200,653
PRD / PT, CONV	12',013,360	29.83%	98	60	60	158	200,222
PANAL	1'883,494	4.68%	0	9	9	9	209,277
ASDYC	850,985	2.11%	0	4	4	4	212,746
TOTAL	40'269,559		300		200	500	

*Fuente:* Con datos propios a partir de la información consultada en el sitio oficial del Instituto Federal Electoral, disponible en internet: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx), consultado en mayo de 2011.

\*VNE: Votación Nacional Efectiva

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del Derecho Administrativo, primer curso*, 12ª ed. actualizada, México, Porrúa, 1995.
2. Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 3ª edición, México, 2008.
3. ARAGÓN, MANUEL, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002.
4. ARISTÓTELES, *La Política*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, Sepan Cuántos, No. 70, 1996.
5. ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 1999.
6. BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª ed., México, Ed. Trillas, 1997.
7. BAILLERES HELGUERA, José Enrique, “El rol de los parlamentos democráticos modernos: acotación al caso mexicano”, *Los Poderes Federales en la Consolidación Democrática de México*, Estado de México, FES Acatlán-Ediciones Gernika, S.A., 2006.
8. BARQUÍN, Manuel, *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, CAPEL, Centro Interamericano de asesoría y promoción electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1987, Cuadernos de CAPEL No. 22.
9. BARROSO, Luis Roberto, *El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del Derecho*, UNAM, México, 2008.
10. BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
11. BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho Parlamentario*, México, FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, 1993.

12. BIDART CAMPOS, Germán J., *Compendio de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ediar, 2004.
13. ----- *El Derecho Constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967, t I.
14. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad por una teoría general de la política*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, Breviarios, 1989.
15. ----- *Liberalismo y democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, México, FCE, Breviarios 476, 1989.
16. BOWRA, C.M., *La Grecia Clásica*, México, Ediciones Culturales Internacionales, Colección Las Grandes Épocas de la Humanidad, Historia de las culturas mundiales, 2003.
17. CAMINAL BADIA, Miquel, *Manual de Ciencia Política*, España, Ed. Tecnos, 1999.
18. CAMPOS, Emma, “Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997”, Dworak, Fernando F., Coord., *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
19. CARBONELL, Miguel, y Salazar, Pedro, en *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM, 2006.
20. ----- “La Constitución de 1917 hoy: cinco retos inmediatos”, *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 8, UNAM, 1999.
21. ----- *La Constitución pendiente agenda mínima de reformas constitucionales*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos Núm. 34, UNAM, 2004.
22. ----- y SALAZAR, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 96, UNAM, 2006.

23. CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 388, UNAM, 2007.
24. ----- *Algunas Reflexiones Constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.
25. ----- *La Constitución Mexicana de 1917*, 11ª ed., México, Porrúa, UNAM, 1998.
26. CARRÉ DE MALBERG, Raymond, *Teoría General del Estado*, trad. José Lión Depetre, 2ª ed., México, Facultad de Derecho, UNAM, FCE, 2001, serie Política y Derecho, 2001.
27. CASCAJO CASTRO, José Luis, y GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel, *Constituciones extranjeras contemporáneas*, Madrid, Tecnos, 1991.
28. CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*. 3ª Ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1991.
29. CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, "Las relaciones Ejecutivo- Legislativo y la gobernabilidad democrática", *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 514, UNAM, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Instituto Iberoamericano para el Desarrollo del Derecho Constitucional, 2009.
30. CORONA ARMENTA, Gabriel (coord.), *Los poderes federales en la consolidación democrática de México*, Estado de México, FES Acatlán-Ediciones Gernika, S.A., 2006
31. CRUZ BARNEY, Óscar, *Historia del Derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford, 2008.
32. DE BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo, *Derecho Parlamentario*, México, Oxford University Press, 1999.
33. DE PINA, Rafael, y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 16ª ed., México, Porrúa, 1989.

34. DE SECONDAT, Charles Louis, Señor de la Brède y barón de Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, México, Grupo Editorial Éxodo, 2007.
35. Derechos del Pueblo Mexicano, *México a través de sus Constituciones*, 7ª ed., México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, 2006, Sección segunda, t. XVIII.
36. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Porrúa, 1999.
37. Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados a la LVI Legislatura, 1998.
38. DIEZ, Manuel María, *Derecho Administrativo*, 2ª ed. Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, t. I, 1974.
39. DROMI, José Roberto, *Manual de Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, t. I, 1983.
40. DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel Demos, Biblioteca de Ciencia Política, 1988.
41. DWORAK, Fernando F., (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
42. ESCOLA, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Desalma, t. I, 1984.
43. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2010.
44. FERRAJOLI, Luigi, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell, Editor, Madrid, Trotta, 2003.
45. Fix-Zamudio Héctor, “Tres Instituciones francesas revolucionarias y el Derecho Constitucional mexicano”, *Bicentenario de la Revolución Francesa*, México, UNAM, 1998.

46. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 19ª ed., México. Porrúa, 1979.
47. GIL VILLEGAS, Francisco (coord.), *El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento. Análisis político*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Edición de la Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 1994.
48. GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Federalismo*, México, 1995, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C. Estudios Históricos, Núm. 53,
49. GORDILLO, Agustín A., *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Macchi, 1984.
50. GUASTINI, Ricardo, *Estudios de teoría y metateoría del Derecho*, trad. Jordi Ferrer i Beltrán, Barcelona, Gedisa, 1999.
51. -----“La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano” *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, Colección Estructuras y procesos, serie derecho, 2003.
52. GUERRERO GONZÁLEZ, Joel, “El concepto de soberanía en nuestra historia Constitucional”, *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios Históricos núm. 25, t. I, UNAM, 1986.
53. GUZMÁN León, *El sistema de dos cámaras y sus consecuencias*, México, Biblioteca Mexiquense del Bicentenario, Colección Mayor, Estado de México: Patrimonio de un pueblo, 2009.
54. HAURIOU, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Editorial Ariel Demos, Biblioteca de Ciencia Política, 1980.
55. HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, Núm. 150, UNAM, 2010.
56. KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, 2ª Edición, México, Editorial Gernika, Clásicos Ciencia Política, 2000.

57. -----*Compendio de Teoría General del Estado*, trad., Luis Recaséns Siches y Justino de Azcárate, México, Editorial Colofón, S.A., 2007.
58. LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veinte, 1946.
59. LIJPHART, Arendt, *Modelos de democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Carme Castellnou (trad.), Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2008.
60. LINARES, Juan Francisco, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, 1986.
61. LOCKE, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil (1690)*, trad. Armando Lázaro Ros, Madrid, Biblioteca Aguilar de Iniciación Política, 1981.
62. LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito, *El control jurídico del poder político en México*, Estado de México, IEEM, Serie investigaciones jurídicas y político-electorales, 2011.
63. LOWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Barcelona, Ariel, 1976.
64. LUJAMBIO, Alonso, *El Gobierno de la Cámara de Diputados, El caso mexicano en perspectiva histórica comparada*, Toluca, Instituto de Estudios Legislativos, Serie: Investigaciones Parlamentarias, LIII Legislatura del Estado de México, 1998.
65. MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Gernika, 1997.
66. MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, 4ª ed., Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, t. I, 1990.
67. MARINO LÓPEZ, Antonio, “Las enseñanzas políticas de Thomas Hobbes y John Locke”, *Pensamiento social británico*, Estado de México, ENEP Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales de Mejoramiento de la Enseñanza, ensayos y textos, 2003.
68. MARVÁN LABORDE, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*, México, Océano, 1997.

69. MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 1995.
70. MEYER, Lorenzo, "El primer tramo del camino", *Historia General de México*, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, pp. 1183-1271.
71. ----- "La encrucijada", *Historia General de México*, 2ª ed., México, Editorial Harla, El Colegio de México, t. II, 1977, pp. 1273-1355.
72. MORA-DONATTO, Cecilia, "La reforma la formato del informe presidencial ¿parálisis o autismo legislativo?", Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coords.), *La Ciencia del Derechos Procesal Constitucional Estudios en homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM, t.XI Justicia, federalismo y derecho constitucional, 2008
73. ----- "Retos del Congreso Mexicano desde la perspectiva de la legitimidad funcional", *El Estado Constitucional Contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.
74. ----- *El Valor de la Constitución Normativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Ensayos Jurídicos Número 8, UNAM, 2002.
75. ----- *Cambio político y legitimidad funcional, El Congreso mexicano en su encrucijada*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, serie Conocer para Decidir, 2006.
76. ----- *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, México, Universidad Anáhuac del sur, Miguel Ángel Porrúa, Estudios constitucionales, 2001.
77. MÜLLER UHLENBROK, Klaus, (coord.), "Del *ius publicum europeum* a la gobernabilidad global", *La juridificación de las relaciones internacionales, un análisis plural*, Estado de México, UNAM, Instituto



- de Investigaciones Jurídicas, FES Acatlán, Serie doctrina jurídica No. 448, 2008.
78. MURO RUIZ, Eliseo, “El nuevo formato del informe presidencial, un instrumento de control parlamentario en México”, *Homenaje al Doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM, 2010.
  79. NACIF, Benito, “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México”, *La Cámara de Diputados en México*, México, M.A. Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.
  80. NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e instituciones políticas*, 10ª ed., Bogotá, Editorial Temis, 2006.
  81. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, 2ª ed., Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1993.
  82. NOHLEN, Dieter, “La reelección del parlamento en México”, *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseños institucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
  83. ORESTES AGUILAR, Héctor, *Carl Schmitt, Teólogo de la política*, FCE, México, 2001.
  84. OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Evolución y perspectivas del sistema representativo mexicano”, Zamudio, Héctor y Valadés Diego, coords., *Evolución y perspectivas del Estado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos Núm. 164, UNAM, El Colegio Nacional, 2010.
  85. ORTEGA Y GASSET, José, *Discursos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1974.
  86. PÁEZ DÍAZ DE LEÓN, Laura (editora), *Pensamiento social británico ensayos y textos*, Estado de México, ENEP Acatlán, Programa de Apoyo a Proyectos Institucionales de Mejoramiento de la Enseñanza, UNAM, 2003.
  87. PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso Mexicano. Integración y regulación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1997.

88. PICCATO RODRÍGUEZ, Pablo Atilio (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, Enciclopedia Parlamentaria de México, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 1997.
89. POLLOCK, Frederick, *Derecho comparado, Prolegómenos a su historia. Acta del Congreso Internacional de Derecho Comparado, 1900*, París, vol. I, 1905.
90. PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría de estado*, 9ª ed., México, Porrúa, 1976.
91. RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1998.
92. REYES HEROLEZ, Jesús, *Obras completas*, Eugenia Meyer (coord.), México, Asociación de Estudios Históricos y Políticos, Jesús Reyes Heroles, A.C., Secretaría de Educación Pública, FCE, t. III, 1996.
93. RÍOS ELIZONDO, Roberto, *El acto de gobierno*, México, Porrúa, 1975, p. 389.
94. RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *Desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, No. 278. UNAM, 2006.
95. ROJINA VILLEGAS, *Compendio de Derecho Civil I, personas y familia*, 22ª ed., México, Porrúa, 1993.
96. ROUSSEAU, Juan Jacobo, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Calpe, 1923.
97. RUIZ RODRÍGUEZ, Virgilio, "Autoridad política y bien común", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, No. 33, pp. 223-235, 2003.
98. SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, trad. Vicente Herrero, 3ª ed., México, FCE, Política y Derecho, 1994.
99. SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional, una radiografía teórica*, Prefacio de Michelangelo Bovero, *Nuevas*

- reflexiones sobre democracia y Constitución*, México, FCE, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, política y derecho, 2006.
100. SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990.
  101. SARFATTI, Mario, *Introducción al estudio del Derecho Comparado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Publicaciones de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Serie de monografías, núm. 2, Imprenta Universitaria, 1945.
  102. SARTORI, Giovanni, *Aspectos de la democracia*, México, Limusa-Wiley, S.A., 1965.
  103. ----- *Hay que terminar con las ideas de la democracia que primaron en 1968* (entrevista), México, Achard, Diego y Flores, Manuel. *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. PNUD/FCE, 1997.
  104. ----- *Ingeniería constitucional comparada, con el Posfacio: La Transición de México, ¿Hacia dónde? Una agenda para la reforma*, 3ª ed., México, FCE, Política y Derecho, 2003.
  105. SERNA ELIZONDO, Enrique, "Mitos y realidades de la separación de poderes en México", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, t. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G, Estudios Doctrinales, núm. 105, UNAM, 1987.
  106. SILVA RAMÍREZ, Luciano, "El procedimiento de reformas a la Constitución y las decisiones político fundamentales", *La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio, pensamiento social y jurídico*, México, Facultad de derecho, 2010.
  107. SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, *Sistemas Jurídicos Contemporáneos*, 6ª ed., México, Porrúa, 2004.
  108. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 32ª ed., México, Porrúa, 1998.
  109. TOUCHARD, Jean, *Historia de las ideas políticas*, México, Editorial Rei, 1990.

110. TUCÍDIDES, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Edmundo O’Gorman (Intro), México, Porrúa, Sepan cuántos, No. 290, 2003.
111. VALADÉS, Diego, “Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano”, *Serie Reflexiones sobre Derecho Electoral* 3, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2011.
112. ----- *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, número 116, UNAM, El Colegio Nacional, 2008.
113. VALENCIA ESCAMILLA, Laura, *La representación parlamentaria, Un recorrido histórico por la teoría política*, México, Cámara de Diputados de la LX Legislatura-Universidad Autónoma Metropolitana-Miguel Ángel Porrúa, 2007.
114. VALENZUELA, Georgette José, “Reelección en la Cámara de Diputados federal de 1916 a 1924”, *Para qué sirve el Poder Legislativo*, México, Cámara de Diputados-UAM-Universidad de Colima-M.A. Porrúa, 2007.
115. VILLEGAS MORENO, Gloria, “Historia sumaria del Poder Legislativo en México”, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas y Comité de Asuntos Editoriales, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Serie I, vol. I, t. I, 1997.
116. ----- y Porrúa Venero, Miguel Ángel (coords.), “De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal”, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, 1997.
117. WELDON, Jeffrey, “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no-reeleccionistas de 1993”, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, FCE-Cámara de Diputados, 2003.

118. ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 2002.
119. ZAPATERO, Virgilio, *El arte de legislar*, México, Editorial Arazandi, SA, Colección: Divulgación Jurídica, 2009.
120. ZOVATTO, Daniel y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), “Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura regional comparada”, *Reforma política y electoral América Latina 1978-2007*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, IDEA Internacional, 2008.

### **HEMEROGRAFÍA**

1. ALEXY, Robert, “On structure of legal principles”, *Ratio juris, An international journal of jurisprudence and philosophy of law*, Oxford, Universidad de Bolonia, vol. 13, No. 3, septiembre de 2000.
2. CARNELUTTI, Francesco, “La Ciencia del Derecho”, *Revista Diritto Privato*, 1934.
3. DE LA PARRA TRUJILLO, Eduardo, “La ponderación en Robert Alexy”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 4, No. 7, julio a diciembre 2008.
4. LARA MARÍN Ricardo, “Reflexiones Jusfilosóficas sobre el Estado y la Autoridad Estatal”, *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 14, p. 81-98, 1982.
5. MEYER COSÍO, Lorenzo, “La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo (1928-1940)”, *Foro Internacional*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 17, no. 4 (68), abr.-jun., 1977, pp. 453-476, p. 468.
6. MURILLO DE LA CUEVA, Pablo Lucas, “Las Comisiones de Investigación de las Cortes”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, núm. 10, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1986.

## ARTÍCULOS INTERNET

1. AGUILAR RIVERA, José Antonio, *El experimento constitucional bajo la lupa: respuesta a mis críticos*, Revista “Política y Gobierno” del Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Políticos, Volumen IX. Número 2, 2002, [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_IX\\_N2\\_2002/Aguilar.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_IX_N2_2002/Aguilar.pdf).
2. ALGORRI FRANCO, Luis Javier. “*La división y legitimidad del poder político*”, Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=93>.
3. BAGEHOT, Walter, *La Constitución Inglesa*, trad. Adolfo Posada, elaboración de formato PDF Rosa María Matías Estrada, Editorial La España Moderna, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=291>.
4. BERNOT, Jacques, *Cooperación Interparlamentaria*, <http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html>.
5. CASAR MARÍA AMPARO, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: El caso de México” *Política y Gobierno*, CIDE, México, Vol. VI, núm. 1, Primer semestre de 1999, pp. 83-128, p.118, [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_VI\\_N1\\_1999/Casar.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_VI_N1_1999/Casar.pdf).
6. CHANTEUR, Janine, “La Ley en Platón”, trad. Patricia Inés Bastidas, *Archives de Philosophie du Droit*, Sirey Paris, núm. 25, p.p. 137-146, <http://www.salvador.edu.ar/juri/apuntes/Bastidas-MCL/La%20Ley%20en%20Platon.pdf>.
7. COMANDUCCI, Paolo, *Constitucionalización y teoría del Derecho*, Conferencia pronunciada en el acto de recepción como académico correspondiente en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Córdoba, <http://www.acader.unc.edu.ar>.

8. CORTEZ SALINAS, Josafat, "El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política", *Casa del Tiempo*, México, UAM, vol. II, época IV, número 13, Noviembre, 2008, [http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13\\_iv\\_nov\\_2008/index.php](http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/13_iv_nov_2008/index.php)
9. CORTIÑAS-PELÁEZ, León, "Teoría general de los cometidos del poder público (Perspectiva mexicana de una teoría de validez universal)", [Revista de Administración Pública](#), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia de España, núm. 111, Septiembre – Diciembre de 1986, <http://revistas.cepc.es/revistas.aspx?IDR=1&IDN=109&IDA=23496>.
10. FERRER MUÑOZ, Manuel, "Apuntes sobre la historia del Congreso en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 241, 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/241/art/art6.pdf>.
11. GÓMEZ BRUERA, Hernán, "La travesía de la izquierda hacia la democracia", *Revista Este País*, número 141, diciembre de 2002, <http://estepais.com/site/?cat=12&n=141>.
12. HAMILTON, Alexander, Madison, James, o Jay, John, en *El Federalista*, [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/indice.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/indice.html)
13. HERRERA PEÑA, José, *Orígenes del Estado Mexicano (históricos, políticos, constitucionales)*, Morelia, Cambio de Michoacán, 2003, [http://jherrerapena.tripod.com/bases/base8.html#\\_ftn16](http://jherrerapena.tripod.com/bases/base8.html#_ftn16).
14. HAYEK, FRIEDRICH A., *Los fundamentos de la libertad*, <http://tertuliachurchill.com/libros/Los%20fundamentos%20de%20la%20libertad/>.
15. MAINWARING, Scott, y Shugart, Matthew S., "Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)"; Víctor Alarcón Olguín y Charles D. Kenney (trads.), *Foro internacional*, v. 33, no. 4 (134) (oct.-dic. 1993), pp. 653-683, [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/RDSPGU8E6781IQR1E23HSFU46A344.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/RDSPGU8E6781IQR1E23HSFU46A344.pdf).

16. MORA-DONATO, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, Cámara de Diputados de la LVII Legislatura - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1<sup>a</sup> ed., México, 1998.  
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=904>.
17. Mora-Donatto, Cecilia, La reforma del Congreso mexicano como presupuesto fundamental para plantear la reelección legislativa consecutiva, La reforma política vista desde la Investigación legislativa, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXI Legislatura, 2010, pp. 153-186.
18. ----- “Instrumentos Constitucionales para el Control Parlamentario”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 4, Enero-Junio de 2001, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/art/art4.htm>.
19. ----- “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 19, Julio-Diciembre de 2008, pp. 173-209.
20. ----- “Oposición y control parlamentario”, *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, núm. 23, junio-diciembre 2010. pp. 121-151.
21. ----- “Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado recientemente aprobados”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 133, mayo-agosto de 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/131/el/el13.pdf>.
22. ----- “El Parlamento de la Europa comunitaria: Organización y Funcionamiento”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/98/art/art7.htm>.



23. ----- “El sistema legal de evaluación del trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, 2008, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/123.5/cnt/cnt26.htm>.
24. MORA, José María Luis, *Catecismo político de la Federación mexicana*, Capítulo XVI, publicado en 1831, [http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/mora/16.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/mora/16.html).
25. MORENO GARCÍA, Sinforiano, *La concepción y el concepto de soberanía*, Tesis doctoral, <http://www.soberania.es/Subpaginas/Concepto/La%20soberania%20en%20Jean%20Bodin%20-%20pdf.pdf>.
26. MOSCA, Gaetano, “El Estado Feudal y el Estado Burocrático”, *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 43, julio a septiembre de 1980, pp. 11-116. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/43/pr/pr6.pdf>.
27. NACIF HERNÁNDEZ, Benito, Díaz Iturbe, Diego, y Egren Moreno, Jorge, *Indicadores de desempeño legislativo. Primera mitad del tercer año de ejercicio de la LIX Legislatura*, Monitor Legislativo – CIDE, [http://www.cide.edu/programas/informe\\_IDL.pdf](http://www.cide.edu/programas/informe_IDL.pdf).
28. PANTOJA MORÁN, David, *El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica*, Foro internacional, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, v. 38, no. 2-3 (152-153) (abr.-sept. 1998), pp. 248-301, [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/MIS6M1476EDFCU6XD1U8YBBXH3LLYC.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/MIS6M1476EDFCU6XD1U8YBBXH3LLYC.pdf).
29. RAMOS RAMOS, Octavio, *El control judicial electoral de la función parlamentaria*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, [http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/investigacion\\_octavior.pdf](http://www.te.gob.mx/ccje/archivos/investigacion_octavior.pdf),

30. SÁNCHEZ CORDERO de García Villegas, Olga, en *Hacia la constitucionalización del ordenamiento jurídico en México*. Algunas notas sobre la importancia que han adquirido los medios de control constitucional,  
[http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/constitucionalizaci%C3%B3n\\_del\\_ordenamiento\\_juridicoen\\_mexico.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/constitucionalizaci%C3%B3n_del_ordenamiento_juridicoen_mexico.pdf).
31. ----- *Morelos, Presente en el Rumbo y Corazón de México*, México, Revista Ario 1815, No. 24, Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán, 2007,  
[http://www.tribunalmmm.gob.mx/publicaciones/Ario1815/ario1815\\_24/Morelos.htm](http://www.tribunalmmm.gob.mx/publicaciones/Ario1815/ario1815_24/Morelos.htm).
32. SÁNCHEZ GIL, Rubén, *Funciones y alcances del Procedimiento senatorial de solución de “Cuestiones Políticas”*, Obra del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3047/18.pdf>
33. SANTIAGO, Alfonso, *Neoconstitucionalismo*, Sesión privada del Instituto de Política Constitucional, 3 de abril 2008, Argentina,  
<http://www.ancmyp.org.ar/user/files/02neoconstitucionalismo.pdf>.
34. SARTORI, GIOVANNI, *Parlamento*, Revista Quórum 37, Noviembre-diciembre de 1995,  
[http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/quorum/Quorum\\_37\\_nov-dic\\_1995.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/quorum/Quorum_37_nov-dic_1995.pdf).
35. SERRANO MIGALLÓN, Fernando, “El control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral”, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, UNAM, t. LVII, núm. 247, enero-junio 2007,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr5.pdf>.
36. ----- en *El control de la constitucionalidad de leyes en materia electoral*,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/247/pr/pr5.pdf>

37. ----- *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Universidad Nacional Autónoma de México. Revista de la Facultad de Derecho, Serie: Estudios Jurídicos, núm. 33, <http://v880.derecho.unam.mx/web2/modules.php?name=red&file=estudios>.
38. VALADÉS, DIEGO, *El control del poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1998, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=995>
39. ----- *Instrumentos de control parlamentario en los sistemas presidenciales latinoamericanos, (Discurso de ingreso)*, México, El Colegio Nacional, p. 40, [http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/valades\\_discing.pdf](http://www.colegionacional.org.mx/SACSCMS/XStatic/colegionacional/docs/espanol/valades_discing.pdf).

## **DOCUMENTOS INÉDITOS**

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Régimen de Estado y de Gobierno. Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, Agosto de 2007.
2. *La Reforma del Estado. Propuestas del IJUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*. México, 2009.
3. *Propuestas del Partido Revolucionario Institucional en el marco del dialogo para la Reforma del Estado*. 24 de mayo de 2007.

## **DOCUMENTOS HISTÓRICOS EN INTERNET**

<http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>

1. Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, del 21 de mayo de 1847.
2. Acta de Casamata. El ejército trigarante se voltea en masa contra Agustín de Iturbide y surge la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente.
3. Adiciones al Plan de Guadalupe formuladas por don Venustiano Carranza. Varios Decretos.
4. Bases Orgánicas de la República Mexicana, Acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a decretos, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional, del 14 de junio de 1843.
5. Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución, del 22 de abril de 1853.
6. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857.
7. Decreto. Pena impuesta á quien proclame á D. Agustín de Iturbide.
8. Decreto de 17 de noviembre de 1821. Sobre convocatoria á Cortes.
9. Decreto. Se declaran insubsistentes el plan de Iguala, los tratados de Córdoba, y el decreto de 24 de febrero de 1822.
10. El Consejo de la Regencia de España manifiesta la situación que guarda la península, y decreta se elijan diputados por las posesiones de América.
11. Elementos constitucionales circulados por Ignacio Rayón.
12. Entrevista concedida por Porfirio Díaz al periodista James Creelman, del Pearson's Magazine, titulada El Presidente Díaz, Héroe de las Américas, de marzo de 1908.
13. La junta provisional gubernativa es soberana.
14. Ley sobre las elecciones del general Gómez Pedraza para presidente ó vicepresidente de la República, del ciudadano Vicente Guerrero, y del ciudadano Anastasio Bustamante, del 12 de enero de 1829.

15. Ley del Congreso, de Porfirio Díaz. Reforma de los artículos 78 y 109 de la Constitución, del 5 de mayo de 1877.
16. Manifiesto del Congreso General Constituyente a los habitantes de la Federación, del 4 de octubre de 1824.
17. Manifiesto a la Gran Nación Mexicana por el cual el General Antonio López de Santa Ana proclama la República.
18. Manifiesto de Santa Anna a sus conciudadanos, del 2 de febrero de 1855.
19. Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano con motivo de la instalación del Congreso Constituyente.
20. Manifiesto de Ignacio Rayón, dirigido al Congreso y a la opinión pública, en el que fija su postura contraria a la Declaración formal de la Independencia.
21. Manifiesto del Supremo Poder Ejecutivo dirigido al pueblo mexicano con motivo de la instalación del Congreso Constituyente.
22. Oficio de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio, excitando al público a presentar planes para la constitución del imperio.
23. Plan de Ayutla, del 1º de marzo de 1854.
24. Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.
25. Plan de los conservadores, expuesto por Lucas Alamán en una carta dirigida en marzo de 1853 al general Santa Anna que desembarcaba procedente de Colombia, llamado por el movimiento militarista que había depuesto a Arista.
26. Plan de Iguala.
27. Plan de Guadalupe, Coahuila, en el que se desconoce a Huerta y se nombra Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza. Hacienda de Guadalupe, Coahuila. Por Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Francisco Sánchez Herrera, et al., del 26 de marzo de 1913.
28. Plan de Tuxtepec, del 1o de enero de 1876.

29. Protesta como Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos ante el Congreso, de Porfirio Díaz, del 1o de mayo de 1877.
30. Proyecto de plan de independencia, de Fray Melchor de Talamantes.
31. Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. Presentado por Venustiano Carranza al instalarse el Congreso Constituyente en Querétaro, del 1º de diciembre de 1916.

## **CÁMARA DE DIPUTADOS**

1. Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados (INFOPAL), [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).
2. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.
3. Adiciones y reformas a la Constitución de 1857. De 1901 a 1916. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis, [http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const\\_mex/](http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/bibdigi/const_mex/).
4. Gaceta Cámara de Diputados, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

## **INFORMACION PÚBLICA INTERNACIONAL**

1. Cámara de Representantes de Estados Unidos de América [www.armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Oleszek\\_Testimony031909.pdf](http://www.armedservices.house.gov/pdfs/OI031909/Oleszek_Testimony031909.pdf).
2. Congreso Perú <http://www.congreso.gob.pe/historico/ciccor/index.html>.
3. Unión interparlamentaria <http://www.ipu.org>
4. Senado Francés <http://www.senat.fr/international/espanol/coop.html>

5. Foro Social Mundial  
[http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id\\_menu=19&cd\\_langu age](http://www.forumsocialmundial.org.br/main.php?id_menu=19&cd_langu age)
6. FORO PARLAMENTARIO MUNDIAL  
<http://www.world-governance.org/spip.php?article55>
7. GOPAC  
[http://www.gopacnetwork.org/Doc/FinalReport\\_GlobalConference2011\\_EN.pdf](http://www.gopacnetwork.org/Doc/FinalReport_GlobalConference2011_EN.pdf)
8. COPA  
<http://www.copa.qc.ca/esp/quienes/index.html>
9. PARLAMÉRICAS  
<http://www.parlamericas.org/en.aspx>

#### **VARIOS INTERNET**

1. “Soslaya Fox al Senado”, *Revista Contralínea*, Año 5, núm. 66, publicado en la 2ª quincena de octubre de 2006, [http://contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/soslaya\\_Fox\\_senado.htm](http://contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre2/htm/soslaya_Fox_senado.htm),
2. Conferencia Magistral “Áreas Sensibles de la Gestión Pública”, dictada por el Auditor Superior de la Federación, Arturo González de Aragón, el 26 de febrero de 2009, en el Instituto Nacional de Administración Pública,  
[http://www.fabricadepixeles.com/inap2/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=216&Itemid=24](http://www.fabricadepixeles.com/inap2/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=216&Itemid=24).
3. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969,  
<http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>.
4. [Declaración](#) de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

5. Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición, <http://buscon.rae.es/>.
6. Discurso de Luis Donald Colosio, pronunciado el 6 de marzo de 1994, durante el acto conmemorativo del LXV Aniversario del PRI, en el Monumento a la Revolución. En: 500 años de México en documentos, <http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/index.shtml>.
7. Discurso de toma de protesta de Adolfo Ruiz Cortines como Presidente de la República, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Legislatura XLII, Año I, Primer Periodo Ordinario, Diario núm. 34, 1º de diciembre de 1952, <http://cronica.diputados.gob.mx/>.
8. El Federalismo Mexicano. Elementos para su estudio y análisis, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República, <http://www.angelfire.com/ms/camm/fedmex.html>
9. Estudio Especial sobre el Derechos de Acceso a la Información de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, Washington, DC, 2006, p. 29, <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>.
10. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Indicadores Sociodemográficos de México (1930-2000)”, [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/indisociodem/2001/indi2001.pdf).
11. Instituto Nacional de Geografía y Estadística, <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>.
12. Memoria Político Instructiva, Servando Teresa de Mier, World Public Library, <http://ebooks.gutenberg.us/Wordtheque/es/AAAAQGU.TXT>.
13. Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI, <http://www.intosai.org/uploads/1implgperfauds.pdf>.



14. Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (29 de julio de 1862), <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/940/27.pdf>.
15. Tesis XIV/2007, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Cuarta Época, Año 1, Número 1, 2008, pp. 79-81, [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/tesis\\_v2\\_t1.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/tesis_v2_t1.pdf),