

103
2e j



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La Necesidad del Fortalecimiento del Poder
Legislativo en México Acorde con las
Demandas Actuales de la Sociedad**

T E S I S
Que para obtener el título de
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

(Especialidad en Ciencia Política)

p r e s e n t a

MARIA GUADALUPE DOLORES RAMIREZ GAITAN



Director: Maestro. Pablo Rosas Cervantes

México, D. F.

Enero 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

Con mi sincero agradecimiento y gratitud a mi asesor, Maestro. Pablo Rosas Cervantes. Mi profundo reconocimiento por su apoyo y comprensión y por la paciencia que me brindó, lo cual hizo posible la culminación del presente trabajo.

Con gran admiración, respeto y gratitud a la Doctora Luisa Eéjar Algazi, mexicana valiosa, estudiosa de la Ciencia Política, autora de innumerables análisis científicos en torno al poder Legislativo, que me inspiraron y ayudaron a guiar mi trabajo.

A Belisario Domínguez
Legislador ejemplar

A Ricardo Flores Magón
Revolucionario Idealista

**A Alberto Enríquez Perea
Por su gran apoyo y
comprensión.**

**A Javier Rosas Sánchez
Por su respeto al trabajo
intelectual.**

**A Fernando Ayala Blanco
Con mi gratitud, por el tiempo que
me dedico y por sus importantes
aportaciones a la obra.**

A mis queridos padres: JOSE GUADALUPE RAMIREZ ESTRADA
MARIA LUISA GAITAN MENDOZA
In memoriam

A mis hermanos: José Luis
María Margarita
Ranulfo Salvador
Rodolfo Roberto y
Herlinda Gloria

A mi hermano ausente: Miguel Angel
cuyo recuerdo conservo siempre

A mis pequeños e inquietos hijos:
Octavio Maximiliano
y
Carlos Alberto

**LA NECESIDAD DEL FORTALECIMIENTO
DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO.**

**ACORDE CON LAS DEMANDAS ACTUALES
DE LA SOCIEDAD**

**LA NECESIDAD DEL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO,
ACORDE CON LAS DEMANDAS ACTUALES DE LA SOCIEDAD.**

INDICE GENERAL

Pág

INTRODUCCION

3

CAPITULO I.

EL SISTEMA POLITICO Y LA DIVISION DE PODERES EN MEXICO.

1.1 La división de poderes.	17
1.2 El sistema presidencial mexicano.	18
1.3 Facultades metaconstitucionales del ejecutivo federal.	25
1.4 Federalismo, principio del movimiento de independencia.	34
1.5 El centralismo, como parte de la historia.	36
1.6 Constitución de una República, democrática, representativa y federal.	39
1.7 Integración de las legislaturas.	46
1.8 La función legislativa federal.	59
1.9 Las funciones legislativas locales	65
1.10 Necesidad de fortalecer las facultades del legislativo.	74
1.11 Desprestigio del poder legislativo de México.	75
1.12 Formulación de las iniciativas.	78
1.13 Reformas constitucionales en el menor tiempo posible con alto grado de irresponsabilidad.	82
1.14 La subordinación del legislativo al ejecutivo federal.	86
1.15 Facultades que ha ejercitado el poder legislativo para desconocer los poderes de los estados y desaforar gobernadores.	89
1.16 Reglamento interno del congreso.	92

CAPITULO II.

LA EVOLUCION HISTORICA DEL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL.

1.1 El poder legislativo en el porfiriato.	93
1.2 La disolución del congreso de la Unión por decreto de Victoriano Huerta	99
1.3 Las legislaturas en el contexto Nacional	103
1.4 El documento, "Los Sentimientos de la Nación", de Morelos y la influencia de los clásicos de la ciencia política.	107
1.5 Las grandes figuras del congreso.	111
1.6 Intentos de vigorización al poder legislativo.	114

CAPITULO III

EL DESARROLLO DE LA LEGISLACION ELECTORAL Y EL AVANCE AL PLURALISMO.

1.1 La nueva legislación electoral de 1988.	118
1.2 El avance del pluralismo político.	125
1.3 La importancia de los consensos.	133
1.4 Importancia de los foros de consulta pública.	137
1.5 La sociedad civil.	141

CONCLUSIONES.

148

BIBLIOGRAFIA.

181

INTRODUCCION

Han pasado tres cuartos de siglo desde que los Constituyentes de Querétaro se reunieron para establecer jurídicamente las conquistas, los programas y los anhelos del proceso revolucionario, con lo cual delinearon el perfil que querían para nuestra patria; concretaron en la ley suprema el proyecto político del pueblo de México.

Partimos de la hipótesis en que la institución del Poder Legislativo en México, sufre de un gran desprestigio. Las causas de ello se puede decir que son múltiples. A par tir de los textos que rigen dicha institución- sus poderes y funcionamiento-, su desorganización está marcada por un formalismo que a menudo muy poco tiene que ver con la realidad. Aunque las sesiones plenarias sean públicas, lamentablemente no constituyen más que la fase última de un conjunto de procedimientos que se desarrollan en privado o a "puerta cerrada", para aprobar iniciativas de ley.

El objeto de este trabajo, es señalar que dentro de la reforma del gobierno, el Poder Legislativo necesita transformar sus funciones y procedimientos para evitar que en México, estemos a merced de las disposiciones de un sólo poder como esta ocurrendo actualmente.

Se hace necesario que se aplique y se hagan efectivos los principios federales vigentes en nuestra constitución general, ya que no es posible claudicar a la facultad constitucional que tiene el poder legislativo y los legisladores que han asumido como en la época del porfiriato una actitud de irresponsabilidad, de sumisión y subordinación al ejecutivo.

La presente Tesis es el resultado de los conocimientos que hemos adquirido en el trabajo diario, como representante popular, y en las diversas fuentes de investigación, así como la inquietud personal de que en México se logre algún día la autonomía plena del legislativo.

El objetivo básico de la presente investigación, es aportar, mi experiencia personal dentro del quehacer periodístico parlamentario y como ex legisladora.

En México, gracias a la Reforma Política en materia Electoral, se integró al quehacer político legislativo de la Cámara de Diputados, nuevas corrientes de opinión política organizadas en partidos. Los diputados de las diversas corrientes pueden expresar sus opiniones, y provocan una concientización no sólo dentro de la Cámara, sino en el país, gracias al concurso de los medios de comunicación. En las numerosas sesiones que se celebran se escuchan la variedad de voces que reproducen el mosaico plural de nuestra sociedad.

Se persiguen otros objetivos adicionales como son: lograr el perfeccionamiento de nuestra democracia y replantear el papel del poder legislativo, en el sistema político mexicano. Se hace necesario pensar en contar con cámaras legislativas mucho más dinámicas y acordes a los tiempos que demanda la sociedad.

Se analizan, los cambios que ha sufrido el poder legislativo en las principales etapas dentro del contexto constitucional, así como el papel que deben desempeñar los legisladores ante la exigencia de la sociedad plural para que se desempeñe realmente como lo establece la propia constitución de la república.

Hacer en éstos tiempos, del poder legislativo, el órgano central del cambio, fortalecer lo implica lograr avanzar en una más precisa y efectiva división de poderes, como también lograr el fortalecimiento del pacto federal.

Analizamos el papel del poder legislativo en las diferentes etapas, desde la consumación de la independencia hasta nuestros días.

Empezando por la iniciativa legislativa, atribución por autonomasia de cualquier Poder Legislativo en el mundo, en México, las iniciativas provienen del Poder Ejecutivo. Sumado a las razones políticas, producto del excesivo presidencialismo. Otra de las razones que inhibe la función de iniciativa legislativa es que nuestros legisladores no tienen la experiencia necesaria y en muchos casos ni la capacidad ni mucho menos los conocimientos para poder legislar, para poder cuestionar las iniciativas, sumado al temor de subir a la tribuna, porque no están preparados para el debate de las ideas políticas, en tiempos de pluralidad.

La intensa participación plural que existe en México, lamentablemente no excluye el hecho de que el Ejecutivo siga siendo actualmente, prácticamente el único promotor de iniciativas.

Tal situación debe inquietarnos a una reflexión profunda, en el sentido de que debe corresponder en primer lugar a los legisladores, la creatividad, la propuesta de proyectos legislativos. El papel de los diputados no puede reducirse a la simple enmienda de iniciativas del Titular del Poder Ejecutivo.

Muchas son las razones por las cuales el titular del Poder Ejecutivo ha logrado subordinar al Poder Legislativo, y una de ellas es porque sigue siendo la gran mayoría de los legisladores prietas y éstos por disciplina y lealtad aprueban lo que el presidente de la república determina.

La fracción I del artículo 89 señala como facultades y obligaciones del Presidente de la República, las de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Al ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes el legislativo no puede llevar a cabo éstos actos, que son de naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo, a que la promulgue porque los legisladores no pueden promulgarla, por no ser la promulgación acto legislativo.

Para obligar al Ejecutivo a promulgar una ley, en caso de que se niegue a hacerlo, no hay en nuestro sistema constitucional ningún medio directo, pues ni siquiera el Juicio de responsabilidad podría abrirse en ese caso contra el Presidente; solamente al contrario, el veto sí es un acto por el que el Ejecutivo participa en la función legislativa, ya sea cuando hace objeciones o bien cuando manifiesta tácitamente su aquiescencia, al no formularlas. El presidente puede oponerse a la voluntad del legislativo o puede sumarse a la del legislativo.

La segunda de las facultades que la fracción I del artículo 89 otorga al Ejecutivo, consiste en ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión.

La tercera y última facultad que consagra la fracción I del artículo 89 es la reglamentación, o sea dar los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin alterarlas ni modificarlas.

Por ello, nada de lo que envía el Titular del Poder Ejecutivo Federal, sufre modificaciones. Los diputados poco o casi nada aportan a las iniciativas, lo que demuestra el deplorable papel que juega la Cámara de Diputados por la falta de participación de los propios legisladores.

Nadie puede negar que efectivamente la reforma electoral de 1963, justo en el sexenio de Adolfo López Mateos, abre las puertas a un nuevo perfil político en el país que ha avanzado favorablemente por camino del sistema de representación proporcional, contrincante tradicional de los sistemas de mayoría, que intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. Se inicia así una etapa en la que se inaugura la pluralidad, y el derecho de la oposición en relación a las decisiones del gobierno.

Para nadie es desconocido que en los debates de los periodos de sesiones se han presentado en el escenario del Poder Legislativo, dos bloques de fuerza. Por un lado, los que han defendido en forma reiterada e incondicional y de absoluta disciplina partidista, el proyecto del gobierno y la oposición que asume el papel de antisistema, quienes discrepan de una manera rotunda del rumbo actual del país.

En muchos casos, la oposición parece por su actuación, que los diputados representan más a su partido que a los votantes, así como los priístas representan al gobierno, al Ejecutivo Federal, que a la población que votó por ellos.

Lo anterior insiste vulnera la credibilidad del Poder Legislativo y, consecuentemente, se está contribuyendo a mantener una desigual división de poderes que se traduce en que la democratización del Estado no acaba de concluirse, que hemos pasado ya por muy importantes momentos sociales y no podemos todavía terminar de establecer las estructuras fundamentales de la democratización del Estado.

La tribuna, máximo foro político del país, ha sido escenario de críticas y de injurias, de expresiones folclóricas, de ofensa al trabajo legislativo realizado por unos y otros, en las más variadas materias que afectan a la vida del país.

Ha pesar del trabajo legislativo, labor en comisiones y puntos de acuerdo, entre grupos, el Ejecutivo Federal sigue siendo prácticamente el único promotor de iniciativas.

Es por ello que el papel de los legisladores se reduce a la participación de hacer los simples "parches" o enmiendas de iniciativas del Titular del Poder Ejecutivo.

Las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo continúan siendo excesivas, aunque no dejan de ser facultades legislativas directamente emanadas de la Constitución. Las atribuciones pues del presidente en México, son muy amplias al grado de estar por encima del propio Congreso.

La doctora Luisa Béjar Algazi, científica social, señala acertadamente al respecto que "las cámaras de nuestro Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con el mandato constitucional. La confusión de órganos y funciones, normal en el formato parlamentario, en uno presidencial como el nuestro, ha derivado en la actuación de un presidencialismo virtualmente exento de controles y equilibrios."⁽¹⁾

El presidente puede remover a su completa discreción a los funcionarios y no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta ninguna petición que se le haga al respecto, jurídicamente el presidente tiene un amplio margen para hacer designación, respetando el artículo 91 que ordena que los secretarios del despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento. Las atribuciones señaladas en diferentes fracciones del artículo 89 de la Constitución se refieren a los poderes de nombramiento del presidente.

Poderes inmensos del que goza el titular del Poder Ejecutivo Federal, que no está sujeto a control alguno por parte del Poder Legislativo.

(1) BEJAR ALGAZI, Luisa, Revista No. 6 de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, cuarta época, Número 6, de enero de 1995, págs. 201-202

Una de las formas de acrecentar el Poder Legislativo, sería limitar al Titular del Poder Ejecutivo, atribuciones legislativas, como son los poderes de veto, con el objeto de que exista un contrapeso, sin que eso afecte la armonía entre poderes.

Una vez más se confirma la incapacidad de los legisladores en cuanto al nulo control de la administración pública, así se demostró la presencia fantasma del Congreso en los momentos de la desincorporación de las paraestatales en los últimos dos sexenios.

Es de sobra sabido que el presidente de la república, tiene importantes atribuciones constitucionales en materia económica, en la administración pública, en política exterior, así como en las facultades de nombramiento, y hasta sobre el Distrito Federal, en cuanto al nombramiento para el jefe del gobierno capitalino, aunque ya para 1997 se anunció, la elección será directa del Jefe del Gobierno de la Ciudad de México.

No necesitamos de ir a profundos análisis para confirmar que ni en el caso de las expropiaciones, se ha requerido de la autorización del Congreso. Basta recordar la expropiación petrolera en el sexenio de Lázaro Cárdenas y la expropiación de la Banca, realizada por José López Portillo.

En México, el Poder Legislativo tiene formalmente control en materia de política internacional y a probación de tratados. Sin embargo, el control relacionado con la intervención del Legislativo en el nombramiento de altos funcionarios es limitado. Así es como se circunscribe para el caso del Senado a una atribución de ratificación de servidores públicos como son: los diplomáticos y cónsules generales. Aunque ni la Cámara de Diputados tienen intervención en el nombramiento de los secretarios de Estado, ya que el Titular del Poder Ejecutivo los nombra y remueve libremente de acuerdo al artículo 89 fracción II de la propia Constitución.

Sin embargo, el Poder de Control del Poder Legislativo federal y local, se ha incrementado, tal es el caso que se presenta en la designación de magistrados, por ejemplo.

El control del Poder Legislativo sobre el presupuesto, la cuenta pública y la deuda externa, es el control más importante que el legislador realiza al Titular del Poder Ejecutivo, aunque también se hace de manera diríamos irresponsable, de mero trámite administrativo, de ahí el origen de la subordinación del legislativo al Ejecutivo, por ello mucho se ha dicho que en México, el Congreso ha claudicado de su poder de la bolsa, por no ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la Constitución al Legislativo.

De nada sirve que el Legislativo tenga el control del gasto público, del control global de la cuenta pública si no práctica en los hechos una correcta fiscalización del gasto público que se ejerce.

Los legisladores debieran determinar los plazos para que el Ejecutivo Federal, presente las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos, con el fin de que el Congreso pueda realizar con responsabilidad el análisis, discusión y aprobación, de dichas iniciativas que vendrían a dignificar el papel del Legislador que la sociedad esta demandando, que es de asumir una función de corresponsabilidad en el destino político, social y económico de México.

No es posible que en 24 horas, se lleven a cabo trabajos en comisión, diálogos entre legisladores y la aprobación de iniciativas por mayoriteo, ante la falta de participación de los propios diputados que hacen todo por rutina o por comodidad de la inercia.

El mayor desafío, de un Estado que aspira a ser moderno, es responder seriamente con profundidad a la exigencia de que los legisladores tengan capacidad de propuesta como lo reclama, constitucional, política y moralmente, el principio de la división de poderes, diputados con capacidad de decisión.

Mucho ayudaría al Congreso a evitar la corrupción en la administración pública de ser buen fiscalizador al respecto.

Dentro de este contexto, fuimos en búsqueda de información sobre ejemplos específicos de mandatarios de los estados depuestos, a fin de concretar, mediante el método

inductivo, en qué medida invade el poder ejecutivo federal la soberanía de los esta-
dos.

Entre lo que hemos hecho, es confirmar la larga lista de gobernadores que, han renun-
ciado a sus cargos o han salido también disfrazados por la "puerta de la licencia por
motivos de enfermedad", han actuado por orden o bajo presiones sumamente fuertes
del titular del poder ejecutivo federal, producto de su conveniencia o capricho.

Al Senado se le sigue concediendo en los casos de desaparición de poderes y en la
resolución de las cuestiones políticas entre estado, violentando la autonomía de los
estados de la república, ya que lo ideal sería en un país federalista, que los estados
en sus respectivas constituciones locales, tuvieran la libertad de señalar mecanismos
o procedimientos para resolver conflictos internos. De ser así se tendría que modificar
el artículo 116 de la propia Constitución General de la República, ya que señala que
los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno
de ellos, con sujeción a un interminable número de normas.

La intervención del Senado-por ejemplo- en la desaparición de poderes de los esta-
dos de la República, bien valdría la pena derogar, ya que afectan y lesionan la auto-
nía de los estados, y finalmente debe ser solo competencia de los congresos locales
de las respectivas entidades de la república. La fracción V del artículo 76 considera-
mos que es atentatoria contra los estados de la república. Y una vez más se confirma
que en México el Ejecutivo Federal, usa demasiados candados en las leyes y en este
caso el Senado de la República, designa un gobernador provisional, eligiendo de
una terna que le propone el Presidente de la República.

Llama mucho la atención al pueblo de México, ver cómo legisladores de este país se
exhiben y se desgastan mutuamente y utilizan la máxima tribuna del país para debatir
cuestiones sin mayor trascendencia.

De acuerdo al escenario político que hemos observado, nos parece que, las interven-
ciones parlamentarias en ocasiones resultan intrascendentes, que mucho ayudarían
mejor los legisladores en éstas épocas dedicarse a realizar gestorías, que serían de

más ayuda a la población, porque al menos en la época Independiente, el Poder Legislativo fue la cuna que meció ideales.

El Poder Legislativo carga una imagen que hay que cambiar con urgencia. Los diputados y senadores, deben ser móviles ideológicos de la sociedad y despertar inquietudes dentro y fuera del Congreso, ser dinámicos y promotores incansables del cambio.

No es posible seguir con la imagen de que van a dormirse una buena mayoría de ellos, a la cámara, mientras se discuten las iniciativas. Incluso sería saludable que la constitución, también señalara sanciones para los legisladores incumplidos y que se les descontara de su sueldo cuando éstos faltan a las sesiones.

Por otro lado, se sigue con mucha frecuencia censurando la institución parlamentaria en México y lo cual es cierto que ésta sigue sometida a la hegemonía del poder ejecutivo.

No se necesita recurrir a profundidades de un análisis político para afirmar que en nuestro país, ha pesar, ha pesar de que actualmente la Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninomiales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, la Cámara de diputados sigue en la sumisión.

Desde luego, que mucho ha mejorado la oposición en su actuación, porque a su arribo a las cámaras, hace algunos años, las fuerzas políticas de oposición se redujeron a injurias, a verdaderas agresiones que cayeron en "pleitos de mercado" ante el asombro y vergüenza de la sociedad civil, que contempló a través de los medios de información su debut y fue testigo de la gran cantidad de adjetivos usados por éstos contra la mayoría priísta y vicerversa.

Los mexicanos no podemos darnos el lujo de dejar que el tiempo transcurra sin resolver o ayudar a lograr la autonomía del poder legislativo, frente al poder ejecutivo. Los

problemas que enfrenta el país no se podrán resolver si no se logran cambios profundos. La sociedad civil reclama un régimen democrático porque necesita un ambiente propicio para potenciar sus capacidades y participar activamente en la toma de decisiones fundamentales del país.

Nadie puede negar que falta mucho por alcanzar la reforma plena del poder legislativo. Por lo demás no se puede generalizar al decir que todos los legisladores son iguales de irresponsables, porque ha habido grandes figuras del Congreso, como Francisco Zarco, Ignacio Vallarta, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, "El Nigromante", y el propio Belisario Domínguez, que le costó la vida por haber discrepado con el régimen de Victoriano Huerta, quien por decreto decidió la disolución del Congreso en 1913.

Se hace necesario evitar que se siga desprestigiando al legislativo y que los diputados sigan actuando con ligereza, y aprobando al vapor como de costumbre las iniciativas con los famosos "mayoriticos y consensos".

En las últimas décadas no han faltado expresiones pesimistas sobre la pérdida de terreno de las legislaturas frente a otros poderes, primordialmente ante el Ejecutivo Federal, así como el desgaste de imagen de los legisladores, producto de las prerrogativas, inmunidad o "fuero" que les otorga la Constitución para el mejor desempeño de su trabajo legislativo, que en ocasiones hacen que éstos abusen de esa inmunidad para su beneficio personal durante el desempeño de su cargo.

Concluida la Revolución y promulgada la constitución de 1917, a fin de mejorar el sistema democrático, distintos presidentes, durante sus sexenios, promovieron reformas importantes en materia política, como fueron, en épocas recientes, el otorgar el voto a la mujer, conceder la ciudadanía a los 18 años y reducir la edad para poder ser electo diputado a los 21 años.

Sin embargo, las reformas políticas de mayor trascendencia e importancia han sido sin lugar a dudas las relativas a la integración y composición de la Cámara de Diputa

dos. Se deben recordar por ejemplo, la iniciada por el presidente Adolfo López Mateos, que propició la creación de los "diputados de partido", sistema que entro en vigor en 1963 y luego la reforma promovida en 1977, por el presidente José López Portillo, así como en 1986, cuya reforma electoral, sirvió como manifiesta en sus análisis políticos trascendentales, la maestra Luisa Béjar Algazi, para atemperar los conflictos que siguen a cada jornada electoral.

En 1979 cuando por primera vez se eligen en nuestro país diputados por el principio de representación proporcional, se establecieron tres circunscripciones plurinominales.

Aunque el nuevo rostro político del país comienza a cambiar realmente a partir de 1980, aunque para hacer frente al reto democrático en el área legislativa todavía nos espera una gran tarea.

En los hechos, se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente al poder legislativo.

Por ejemplo, en el primer párrafo del artículo 93 de la Constitución obliga a los secretarios del despacho y a los jefes de los departamentos administrativos, a que den cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, cuyos informes si pueden ser motivo de interpelación y de poder realizar preguntas al funcionario, sin que impliquen algún tipo de sanción, sin embargo, el hecho de no hacerlo, lo que demuestra una vez más que tenemos un poder legislativo sin grandes atribuciones.

Se trata de lograr que la letra muerta y el espíritu de la ley, armonicen con la realidad y vivamos en un verdadero Estado de Derecho.

No podemos, permitir que se continúe minimizando la relación que debe existir con el poder legislativo, ni que este país siga gobernado por decisiones unilaterales, debe gobernarse con base en los consensos, en los que participen los tres poderes, es decir, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

La reforma del gobierno, no debe limitarse a lo electoral, deben existir acuerdos de transformar al poder legislativo.

El Congreso no puede esperar a que la autonomía llegue sola.

Los legisladores deben fomentar la libertad en el uso de la palabra y rechazar las disciplinas rígidas y autoritarias. Los diputados deben velar por los intereses de la población más desprotegida, ya que los poderosos se pueden defender solos, su compromiso fundamental, es favorecer a la parte de la sociedad más necesitada, deben representar el consenso de las mayorías y nunca deben olvidar que son los auténticos depositarios de la soberanía popular.

El compromiso de los legisladores, se sustenta en una sola cosa: hacer suyos los problemas que deterioran el nivel de vida de las mayorías y ocuparse por defender la calidad, la autoridad y el desarrollo de la sociedad en general.

En lo que se refiere al contenido de la tesis, podemos señalar que en el capítulo primero, se analiza la división de poderes, el sistema presidencial mexicano, los facultados metaconstitucionales del Ejecutivo Federal, dentro de un régimen republicano, así como el centralismo como parte de la historia, se analiza la integración de las legislaturas federal y local, su estructura y funcionamiento, y se contempla la necesidad de fortalecer las facultades del legislativo, la formulación de las iniciativas, así también, se pone en claro y se destaca la subordinación del legislativo al Ejecutivo Federal. Y aunque ya no es práctica común como en sexenios anteriores en que por decisión del Ejecutivo Federal el Congreso de la Unión y las legislaturas ejercitaban la facultad para desconocer los poderes en los estados o desaforaban gobernadores, se analiza este aspecto por la importancia del mismo, sobre todo porque fue una época en que bajo presiones del titular del Poder Ejecutivo Federal las cámaras actuaron así. También nos ocupamos del reglamento interno del Congreso y la Ley Orgánica del mismo, por considerar el primero como el documento que rige la vida interna del Poder Legislativo. Ambos ordenamientos regulan la actividad del Congreso.

En el capítulo II se presenta un panorama histórico del poder Legislativo en el Porfiriato.

to, la disolución del Congreso de la Unión por decreto de Victoriano Huerta, así como las diversas etapas en las que ha transitado el Poder Legislativo y se dedica especial atención al documento, "Los sentimientos de la Nación", en Morelos y la influencia de los clásicos de la Ciencia Política.

Se aborda el periodo del porfiriato por considerarlo interesante ya que el Poder Legislativo, no era más que un mero fantasma, un cuerpo decorativo que servía solo para dar apariencia de existir. El papel de los legisladores era de comparsa, que secundaban dócil y ciegamente las ideas y propósitos de Porfirio Díaz.

Se hace mención de las grandes figuras del Congreso, en especial de quienes formaron parte de la XXVI Legislatura, quienes cumplieron con responsabilidad histórica y su ejemplo es inspiración permanente para el fortalecimiento de nuestra soberanía.

Hacemos mención de la legislatura XXVI, por considerarla una cámara de la época apartidista, cuando los legisladores subían a la tribuna con discursos grandilocuentes, encendidos por el pensamiento liberal de la época, muy lejano del actual concepto del legislador que debe disciplina ideológica y política a su partido, por la influencia que ejercen sobre ellos las organizaciones políticas que los postularon e hicieron posible sus cargos de elección popular. Se trata, al mencionar esta importante legislatura de señalar que a pesar de que estamos viviendo un nuevo rostro de legisladores de las diferentes fuerzas políticas, y que lamentablemente hacen a un lado su compromiso con el electorado, y finalmente campañas quedan en "voto y olvido."

En el capítulo III, nos ocupamos de la importancia del avance del pluralismo: la nueva legislación electoral, la importancia de los consensos y de los foros de consulta pública, frente a una sociedad que requiere de mejores expectativas de vida, y así como la importancia de la sociedad civil, en las decisiones de la actividad pública en México.

Hoy estamos frente a un escenario donde a la tribuna suben legisladores a defender la línea de gobierno y otros, los de oposición, en señalar los errores o desaciertos de la administración en turno, contra el sistema político, aunque de alguna for

ma contribuyen éstos últimos a ir logrando el impulso del poder legislativo.

Fueron los diputados de partido, producto de la nueva fórmula creada en 1963 por la legislación electoral, quienes inician en México un nuevo perfil político.

CAPITULO I**EL SISTEMA POLITICO Y LA DIVISION DE PODERES****I.I LA DIVISION DE PODERES**

Nuestra Constitución Política señala que los mexicanos hemos adoptado por voluntad propia el régimen republicano, representativo democrático y federal, donde existe una federación compuesta por estados libres y soberanos. Los estados a su vez tienen como base de su división territorial político administrativa, al municipio libre.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; determina que 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 las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo 29 Constitucional, en cuyo texto dice:

"En los casos de inversión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspenderse en todo el país o en lugar de terminado, las garantías que fuesen obstáculo tuviera lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde". (1)

(1)Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 29.

1.2 EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

La constitución mexicana como señala Jorge Carpizo, "estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste, y al cual califica como puro, porque según él no contiene ningún matiz o elemento parlamentario.

Agrega Carpizo, que las facultades de decisión se han ido concentrando en el poder ejecutivo". (2)

Efectivamente el titular del poder ejecutivo es jefe indiscutible y es la pieza clave del sistema político, cuenta con un gran poder de decisión en todos los órdenes. Por ejemplo, en los casos de guerra, realmente el presidente concentra todos los poderes y no necesita autorización o declaración del congreso si el país es atacado y tiene que enfrentarse a una guerra defensiva, ya que lo que entonces está en juego es la vida misma del país. El presidente tiene la última palabra respecto a las decisiones .

Empezando por la iniciativa legislativa, atribución por antonomasia de cualquier Poder Legislativo en el mundo, en México, las iniciativas provienen del Poder Ejecutivo. Sumado a las razones políticas, producto del excesivo presidencialismo. Otra de las razones que inhibe la función de iniciativa legislativa es que nuestros legisladores no tienen la experiencia necesaria y en muchos casos ni la capacidad ni los conocimientos para poder legislar, o para poder cuestionar las iniciativas que hayan de ser tomadas.

Se hace necesario para lograr en México un equilibrio real de poderes, establecer un renovado federalismo, urge limitar las facultades legales y metaconstitucionales del presidente de la república. Tiene que ser por ello, una reforma auténtica y

(2) Carpizo, Jorge "El presidencialismo mexicano". Editorial Siglo XXI, México, 1978, pag 29

profunda sin actitudes cosméticas o de simulación. La atribución legislativa en México se lleva a cabo con demasiadas incapacidades.

La presidencia acotada no debe ser otra cosa que una presidencia abierta a la crítica, a los cuestionamientos y a las propuestas distintas de quienes deciden ejercer así su derecho.

Por ello, se hace necesario una democracia más perfecta en la que se compita abierta, transparente y equitativamente por el poder: una democracia que haga posible una cultura política de respeto a la pluralidad y no de aniquilamiento al adversario; una democracia más allá de los discursos o de las formas, que nos haga sentir realmente a cada mexicano que nuestras decisiones definen el rumbo de nuestra vida comunitaria.

Norbert Lechner, en su conferencia magistral sobre "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática", aborda las transformaciones de la política a finales del presente siglo, dando cuenta de procesos de gran trascendencia como la globalización, la emergencia del mercado y el cambio cultural, fenómenos que configuran el nuevo y complejo contexto en el que la democracia se desenvuelve hoy en día. En ese marco, el doctor Lechner destaca su preocupación por la gobernabilidad democrática, ya que afirma, "la democracia es no solo un principio de legitimidad; además ha de asegurar una conducción eficaz." (3)

Lechner, agrega que: "No es lo mismo tener democracia que gobernar democráticamente." (4)

En México, el gobierno hace mucho alarde de que se perfecciona la democracia aunque todavía el camino es largo y se gobierna no de una manera muy democrática, ha pesar de los "buenos deseos de los presidentes en turno".

Según James Mc Gregor, puntualiza que: "Las Características de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de

(3) Norbert Lechner, "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática", IFE, México, págs 8

(4) *Ibidem*, págs. 22 y 23

decisión política en el estado." (5)

Las amplias facultades que tiene el presidente de la República en México nadie puede negar que proceden de la ley, pero también de una serie de circunstancias. El presidente puede remover a su completa discreción a los funcionarios y no está obligado jurídicamente a tomar en cuenta ninguna petición que se le haga al respecto. Jurídicamente el presidente tiene un amplio margen de libertad para hacer la designación respetando el artículo 91 que ordena que los secretarios del despacho deben ser ciudadanos mexicanos por nacimiento.

La propia Constitución revolucionaria de 1917, dió por resultado un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades superiores en relación de los otros dos poderes, sobre todo el legislativo, del que más adelante nos ocuparemos de analizar.

Los constituyentes del 17 juzgaron necesario dotar de facultades amplias al ejecutivo, tal vez para que templara las luchas facciosas, ya perceptibles, dentro del propio grupo revolucionario y de que era necesario contar con un ejecutor fuerte, sólo así se explica la razón por la que la Constitución de 1917 creó pues un ejecutivo federal extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República, otras seguramente provienen como ya lo han dicho varios estudiosos de la ciencia jurídica, de la costumbre y del abuso de la "discrecionalidad".

Algunos estudiosos analistas, como Daniel Cosío Villegas, señala que "el amplísimo poder del Presidente proviene no sólo de las facultades que acertada o desafortunadamente le dan las leyes, sino de otras fuentes. Desde luego una de carácter geográfico: el asiento de los poderes federales está en la Ciudad de México, que se halla más o menos en el centro del país." (6)

(5) Mc. Grogan Burns, "Gobierno presidencial", Edit. Limusa, págs. 416-417, México 1967

(6) Cosío Villegas, Daniel, "El Sistema Político Mexicano", Edit. Siglo XXI, México 1972, pág. 24

Felipe Tena Ramírez, destacado constitucionalista, en su libro denominado Derecho Constitucional, afirma que el régimen presidencial tiene matices parlamentarios, aunque son "puramente formales" que no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el ejecutivo queda subordinado al legislativo. (7)

Muchas son las opiniones que se han hecho en torno al sistema presidencial. En opinión de Maurice Duverger, "el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento." (8)

Joseph La Palombara afirma que en un sistema presidencial, el presidente, quien es jefe de estado y de gobierno a la vez, es independiente del poder legislativo y por tanto no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia; los poderes legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo y ejecutivo son interdependientes: el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, el presidente puede votar las leyes del legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos, el legislativo tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; el ejecutivo puede apelar directamente al pueblo a través de plebiscitos y referendos, el legislativo puede juzgar y remover al presidente. El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. (9)

Como antecedentes podemos comentar que según Carpizo, " el primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787. Esa ley constitucional configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, que dio por resultado el régimen presidencial" (10)

Según James Mc.Gregor, La característica de los sistemas políticos contemporáneos es el predominio del poder ejecutivo sobre los otros poderes y sobre los mecanismos de decisión política en el estado. (11)

El maestro Daniel Moreno Díaz, encuentra en el ejecutivo federal una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un emperador exenala. (12)

(7) Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano", Edit Porrúa, México, 1969, págs 249 y 257
 (8) Duverger, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Edit Ariel, México, 1962, pág 319
 (9) La Palombara Joseph, "Politics Within Nations", Edit Nueva Jersey, 1974, México 1974, págs 108-109
 (10) Carpizo, Jorge, Op. Cit., págs. 416-417
 (11) Ibidem, pág. 19
 (12) Moreno Díaz, Daniel, "Síntesis del Derecho Constitucional", Edit UNAM, México 1965, pág 40

Hay quienes aseguran que en México vivimos un régimen autoritario. Para Jacques Lambert, México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que está lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario. (13)

Una de las cosas que sobresalen en el sistema presidencial en México, son los atributos como jefe de Estado, representante de la nación y los poderes del ejecutivo, además de que crea expectativas populares.

Al maestro Arnaldo Córdoba, no deja de sorprenderle que "El presidente ha sido promovido constitucionalmente con poderes extraordinarios permanentes, se mantiene y se estimula en las masas, el culto, no solo a la personalidad del presidente, sino al poder presidencial, se utilizan formas tradicionales de relación personal, el compadrazgo y el servilismo, como formas de dependencia y control del personal político puesto al servicio del presidente y de la administración que encabeza. Sobre la marcha casi siempre de modo espontáneo, se ha llegado a organizar una maquinaria política cuyo poder no es posible siquiera imaginar y cuya efectividad se ha demostrado a lo largo de más de 40 años. El presidente ha dejado de ser una persona, es una institución (14)

El presidente tiene un poder sin límites, acompañado del desprestigio de todos los demás poderes, comprendidos, los constitucionales. " (15)

Según James Mac Gregor Burns, en su libro sobre Gobierno presidencial, lo que caracteriza al gobierno contemporáneo es la existencia de un ejecutivo fuerte o muy fuerte. Y afirma que los siglos XVI y XVII se distinguieron en el mundo occidental por el gobierno de monarcas muy poderosos que centralizaron el poder, que el siglo XVIII fue la época de las asambleas populares y las legislaturas, que el XIX y los principios del XX se señalan por la formación de los partidos, y se pregunta si actualmente, en todo el mundo estamos entrando en una etapa de gobierno ejecutivo (16)

"El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como a nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que el Poder Ejecutivo ha sido fortalecido, como único camino para que el Estado desempeñe tal papel". (17)

Mucho se ha hablado del origen del presidencialismo en México, por el enorme poder político que logra el presidente de la República en turno, y se habla de que el fin del caudillismo, originó o dió lugar al presiden-

(13) Lambert Jacques, "América Latina", Edit Ariel, Barcelona, 1970, págs 54-58

(14) Córdoba, Arnaldo, "La Formación del Poder Político en México", Edit Serie Popular Era, México, pág. 57

(15) *Ibidem*, pág. 59

(16) Mac Gregor Burns, James, "Gobierno Presidencial", Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas México, págs. 416-417

(17) Córdoba, Arnaldo, *Op. cit.*, pág. 4

cialismo, en este sentido tenemos que: "En nuestro país el presidencialismo se impone mediante la lucha contra el caudillismo, comienza inmediatamente después de la revolución, justamente porque es la lucha armada la que crea los caudillos en un país invertido como el de México de entonces." (18)

"La destrucción física de los caudillos, comprendido de modo especial el propio general Obregón, la profesionalización del ejército, la extensión de las comunicaciones que ampliaron inevitablemente la influencia unificadora del centro; la conversión de los jefes militares en empresarios, la participación y final encasillamiento de las masas populares en el partido oficial, la intensificación de la reforma agraria y la entrega de armas a los campesinos, son todos elementos que indican la transformación del régimen político de México y señalan la tumba del caudillismo. Se abre en su lugar la etapa del presidencialismo, fenómeno de modernización del país que debe ser comprendido como la última forma que adquiere en México el gobierno no fuerte." (19)

"Con el advenimiento de la globalización, así como de la fractura política de los grupos en el poder se considera que: "La presidencia fue hasta hace muy poco uno de las más fuerte del mundo. Sin embargo, eso no fue el caso al principio. La presidencia mexicana original, inaugurada en la norteamericana, fue una institución muy débil. Tras la conclusión del primer periodo presidencial, el de Guadalupe Victoria, y hasta la expulsión definitiva de Antonio López de Santa Anna en 1855, hubo 48 cambios en la titularidad del poder ejecutivo-leonardi por año!, y 319 cambios en el gabinete donde el número de secretarías no llegaba a la media docena" (20)

Todo parece indicar de acuerdo con la historia que acabar con el caudillismo era urgente, porque era un estilo de relaciones personales, de parentesco, de nepotismo, de compadrazgo, que ya no era posible tolerar.

Lorenzo Meyer, añade: "No eran los presidentes sino los caudillos como Santa Anna y los caciques como Juan Alvarez, los que decidían y hacían, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo pasado, con Benito Juárez y Porfirio Díaz, cuando la presidencia logró imponerse sobre las autoridades regionales, el congreso y la suprema corte. Sin embargo ese poder fue más personal que institucional." (21)

"Con Cárdenas, el poder presidencial se despersonaliza con una vertiginosa rapidez, que el presidente, con tal independencia de su poder personal, sería siempre y ante cualesquiera

(18) Ibidem, pág. 49

(19) Córdova, Arnaldo, Op. cit., pág. 50

(20) Donald, F. Stevens, "Origins of Instability in Early Republican Mexico", Duke University Press, Durham, 1991, pág. 23

(21) Meyer, Lorenzo, "Liberalismo Autoritario", Edit. Océano, México, pág. 23

circunstancia un presidente fuerte, simplemente por su calidad de presidente, es decir, por el poder de la institución presidencial." (22)

"La historia de las grandes estructuras políticas de México de 1940 a la fecha, pareciera ser casi igual a la historia de la presidencia. En la práctica, este poder dominaba abiertamente, sin pudor, a casi todas las otras instituciones que conforman al gobierno y al Estado: El Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos estatales y municipales, el gran partido de Estado y los pequeños partidos creados artificialmente. La presidencia también controlaba a la mayoría de las organizaciones sindicales y empresariales, a las universidades y a los medios de comunicación masiva". (23)

Por lo visto en México, los presidentes de la República, luchan con tenacidad por conservar facultades extraconstitucionales y gobiernan a su antojo, sin consultar a la soberanía ni tomar en cuenta los principales intereses de la nación, imponiendo su voluntad de apoyar a los banqueros, favoreciendo a un pequeño grupo privilegiado con nexos con los capitales extranjeros.

Nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, aunque no existe justificación que le permita sea autoritaria, que usufructue facultades ajenas al Estado de derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El presidente de la República esta comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada; sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión. El día en que someta el titular del poder ejecutivo federal, sus políticas económicas a un referéndum o a un plebiscito y se oriente por medio de las demandas de la sociedad. En ese momento en verdad habrá abandonado los poderes exagerados que la historia de tiranos, dictadores y caudillos le ha dado al presidente de la República.

(22) Córdova, Arnaldo, Op. cit. pág 59

(23) Meyer, Lorenzo, Op. cit. pág 23

1.3 FACULTADES METACONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO FEDERAL

El presidente de la República tiene atribuciones como jefe de Estado y jefe de Gobierno. Como jefe de Estado tradicionalmente se le conceden las funciones de ser el máximo representante del Estado; el jefe de la diplomacia; el comandante supremo de las fuerzas armadas; hacer las designaciones de los funcionarios que dirigirán los órganos más importantes del Estado; declarar la guerra, promulgar las leyes y tratados; suspender penas, y otorgar el indulto.

Como jefe de gobierno, ejecuta las leyes; nombra a los funcionarios del Gobierno; tiene facultad reglamentaria; conduce, coordina las políticas públicas. En términos generales, se puede decir que el jefe de Estado representa la continuidad del Estado y realiza los actos más solemnes y trascendentales para un país, y como jefe de Gobierno administra, coordina y planifica la acción pública.

Podemos decir que existen cuatro facultades del Titular del Poder Ejecutivo: en materia federal: políticos, hacendarías, administrativas y las referidas al distrito federal. El artículo 89 de la Constitución, refiere los inmensos poderes de nombramiento que tiene el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Inclusive los artículos 66 y 68 de la Constitución le otorgan al titular del poder ejecutivo poderes un tanto exagerados y arbitrarios, frente al legislativo.

Basta analizar el segundo párrafo del artículo 66: " Si las dos cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República". (24)

El artículo 68 en su parte conducente indica: "Las dos cámaras residirán en un mismo

(24) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 65

lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra." (25)

Lo anterior confirma que en México se avanza en la democracia, aunque no se gobierna democráticamente. De querer el titular del poder ejecutivo, podría hacer uso inadecuado de las anteriores atribuciones, y que seguramente llevarían a crear un conflicto institucional entre poderes, y lo que demuestra que no es tal el equilibrio de poderes, sino que la coordinación y armonía que se pregona es por la conveniencia del mismo sistema político. Lo ideal sería que el Ejecutivo federal, no interviniera en la autonomía e independencia del poder legislativo.

El encargo presidencial en México ha sido siempre, y lo es todavía la rama más poderosa del Gobierno, pues, el Congreso y la Suprema Corte han quedado relegados a segundo término.

En diferentes regímenes presidenciales, la relación del poder Legislativo al Ejecutivo, ha sido el de la sumisión, y el del predominio de un poder sobre otro. La Constitución de 1857 estipuló la supremacía legislativa y el control riguroso del Ejecutivo; sin embargo, los presidentes que actuaron al amparo de dicha constitución encontraron procedimientos extralegales para dominar al Congreso. Sin embargo, mediante disposiciones legales y por la fuerza de la costumbre se ha convertido al Primer Mandatario, en dictador virtual del país.

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 66

El presidente no sólo se ha constituido en el gobernante todopoderoso de la República, sino que ha llegado a ocupar una elevada posición en la mente y el corazón del pueblo. El mexicano supone que su presidente debe ser un líder, un estadista, situado muy por encima de los demás funcionarios. La historia ha enseñado al mexicano a considerar a su presidente como investido de gran personalidad, rodeado de un grupo de hombres y mujeres miembros del gabinete extraordinarios, aunque ha habido sexenios de espanto y de medio cridad, junto con las cabezas de los presidentes.

Sin embargo podemos afirmar, el tipo de presidente de la república, que México conoció antes de la Constitución de 1917 es muy distinto del que ha gobernado al país en los últimos 60 años. El cambio ha sido una consecuencia de la necesidad de avocarse a la resolución de complejos problemas interiores y exteriores, y del todavía limitado desarrollo hacia la madurez política.

En realidad, el presidente mexicano del siglo XIX nunca representó al pueblo. Generalmente era cacique o jefe militar. Así, por ejemplo, Guadalupe Victoria y Antonio López de Santa Anna llegaron al puesto amparados en la fuerza militar y mantuvieron su alta posición gubernamental mientras tal fuerza no chocó con otras superiores.

El único factor poderoso de unificación en México era la Iglesia católica, y esta institución se opuso siempre a todo intento de liberalizar las instituciones del Gobierno.

Durante el Congreso Constituyente de 1857, los liberales consiguieron unirse para derrotar a la Iglesia en muchos puntos; pero no encarnaban a ningún partido político. Después de tal asamblea, los candidatos a la presidencia no fueron previa

mente seleccionados ni realizaron campañas políticas al amparo de sus partidos; en lugar de esto, se dedicaron a ganar tan solo adeptos a su candidatura, una vez que hacían saber sus pretensiones. Los juaristas y lerdistas eran grupos reducidos y dirigidos por un solo hombre: el presidente. Tales grupos no representaron a los electores de todo el país, y las leyes de la época permitían votar sólo a una fracción reducida de la población.

Porfirio Díaz y sus partidarios se perpetuaron en el puesto. Los porfiristas reeligieron a su caudillo una y otra vez y dominaron el Congreso y las legislaturas de los Estados según las instrucciones de don Porfirio Díaz.

Los maderistas constituyeron una organización más espontánea, creada para apoyar una serie de principios y a un hombre determinado. Pero una vez que Madero ocupó la Presidencia, sus adeptos se convirtieron en un grupo reducido cuya única misión era apoyar al presidente, en lugar de integrar un partido político responsable. Lo mismo sucedió con Carranza y sus constitucionalistas.

Se puede afirmar que en el sistema mexicano de gobierno, desde el nacimiento de la República hasta la Constitución de 1917 ha sido de la siguiente manera el tipo de titulares del poder ejecutivo.

- 1.-Casi todos los presidentes fueron caudillos militares que dominaron el Gobierno en virtud de su constante control sobre las fuerzas armadas de la nación.
- 2.-El candidato presidencial acostumbraba organizar un grupo de partidarios para asegurar el resultado y controlar después al Congreso.
- 3.-La práctica de convocar una asamblea del partido para designar un candidato era manipulada.

4.-A la gente le interesaba las grandes personalidades y no los principios o programas políticos y menos su oferta de trabajo.

La función pues de jefe del Ejecutivo creada por la Constitución de 1917 fue muy diferente de la que establecía la de 1857. En la de 1917 se suprimió el principio de la supremacía legislativa, que era básica en la Constitución de 1857; se dotó a la función presidencial de veto, el jefe del Ejecutivo no tenía ya que preocuparse por acudir a procedimientos extralegales para obligar a un Congreso recalcitrante a aprobar su programa legislativo.

La amplia facultad del Primer Magistrado de la Nación para otorgar nombramientos, casi sin restricción alguna por parte de las Cámaras colegisladoras, puede citarse como otro ejemplo de la vigorosa posición del Presidente bajo la Constitución de 1917.

Una de las atribuciones del presidente de la república, que seguramente ya no tendrá con las reformas de 1993 y 1994, será la relacionada con las atribuciones que hasta ahora ha tenido el Titular del Ejecutivo en la designación del jefe del Distrito Federal y del procurador general del Distrito Federal que se hará en 1997, ya que la elección del jefe del Gobierno de la capital del país, será elección directa. Sin embargo el Titular del Poder Ejecutivo, tiene facultad de iniciar también leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo a la atribución que le da el artículo 122, fracción II de la Constitución, y conserva además más el poder de veto.

Desde 1917, la fuerza y la autoridad del presidente se han acrecentado mucho a consecuencia de la adopción de un sistema de gobierno creado por un solo partido.

Nadie puede negar que el PRI sigue siendo un partido poderoso, y que el presidente de la república, es el jefe real del partido, el que decide, hace y deshace. Y hasta ahora ningún candidato presidencial del PRI ha sido derrotado, aunque los métodos empleados por el partido en las elecciones y la honradez y legalidad de los comicios dejan mucho que desear y los comicios incluso han sido objetados por la oposición y los observadores imparciales, como fue el caso en las elecciones de 1988, en que el PRI postuló a Carlos Salinas.

En nuestro país, sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema. (26)

Uno de los temas más debatidos en lo que va de la presente centuria, ha sido el referente al papel del Poder Ejecutivo, tema que apasiona a teóricos y pragmáticos de hacer política en México.

Hoy como parte del trabajo que desarrollamos en torno a la necesidad del fortalecimiento del Poder Legislativo en México, acorde con las demandas actuales de la sociedad, nos ocupamos en analizar como antecedente histórico, en torno a las facultades metaconstitucionales del ejecutivo federal.

El maestro Daniel Cosío Villegas, señala: "las amplísimas facultades que tiene el presidente de México proceden de la ley y de una serie de circunstancias de mas variado carácter." (27)

Es un hecho histórico notable, y hasta ahora insuficientemente explicado, que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a la de los otros poderes, sobre todo al legislativo.

(26) Carpio, Jorge, *Op. cit.*, págs 23 y 24

(27) Cosío Villegas, *Op. cit.* pág. 22

" Los constituyentes del 56 hicieron de éste el poder principal por dos motivos: primero, por que les obsedía el recuerdo de los cincuenta años anteriores, en que repetidamente el jefe del ejecutivo se transformaba en dictador, y segundo, porque considerando inconclusa la obra de la Reforma, quisieron confiar su persecución a una cámara única de diputados con cierto aire de asamblea nacional revolucionaria a la francesa. Cualquiera diría que esas dos mismas consideraciones se repitieron en 1917." (28)

Dentro de la abundante literatura que existe en materia constitucional, en su libro sobre Constitución y Dictadura, publicado en 1912, Emilio Rabasa, hace un crítica en la que señala: "La dictadura de Porfirio Díaz, fue un producto del desequilibrio de poderes que los constituyentes de 1857 habían introducido en la Constitución". (29)

"Puede suponerse también que los constituyentes del 17 juzgaron necesario dotar de facultades amplias al ejecutivo para que templara las luchas facciosas, ya perceptibles, dentro del propio grupo revolucionario. Y con certeza cabe afirmar que no influyó en lo más mínimo la consideración, hoy obvia, de que para una época de reconstrucción y de avance económico, podía estorbar una asamblea deliberativa, y ser necesario en cambio, un efector fuerte y dinámico." (30)

"La constitución de 1917 creó un ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de allí emanaron muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República. Otras provienen de los errores de las leyes, comenzando por la misma constitución". (31)

Se ha dicho que la mexicana es la única república del mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexual absoluta. Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la Familia Revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una Monarquía absoluta sexual y hereditaria en línea transversal. (32)

Todo parece ser que el poder inmenso del titular del poder ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina de los priístas, que cae lamentablemente en la sumisión, y en el liderazgo que tiene el presidente de la república en su partido que lo llevó al triunfo de la presidencia.

(28) Ibidem, pág. 24

(29) Rabasa, Emilio, (retornado del libro de Daniel Cosío Villegas, pág. 22)

(30) Cosío Villegas, Op. cit., pág. 23

(31) Loc. Cit.

(32) El Financiero, 4 de junio de 1996, págs. 1- 45

Juan Felipe Leal, en su libro "México, estado, burocracia y sindicatos", señala que el "presidente de la República ejerce amplias facultades para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los gobernadores de los Estados, al Procurador General de Justicia y del Distrito Federal y a los demás empleados del gobierno federal, cuyos nombramientos o remociones no están determinados en la Constitución o en las leyes reglamentarias. El presidente de México también puede nombrar con la aprobación del Senado: a los ministros de la Suprema Corte de Justicia; a los agentes diplomáticos; a los altos mandos del ejército, la armada y la fuerza aérea, así como a los empleados superiores de Hacienda." (33)

Agrega Felipe Leal: "Debe quedar sentado que el Presidente del país está facultado para iniciar leyes, emitir decretos y disponer de la totalidad de las fuerzas armadas, de las cuales es considerado como su jefe nato". (34)

Para nadie es desconocido que el jefe real del PRI es el presidente de la República, y nadie lo discute. Y el hecho de ser el jefe real, otorga al titular del poder ejecutivo un amplio poder de decisión para nombrar diputados federales, senadores, gobernadores, alcaldes de las principales capitales, y hasta designar a su sucesor. Así también los presidentes de la república con mucha prepotencia han tirado gobernadores. En algunos sexenios se usan métodos para remover gobernadores que le afectan o que no son de su grupo. En el sexenio de Luis Echeverría, se dieron las desapariciones de poderes, atentando contra la soberanía de los estados de la república y contra la autonomía de los congresos locales, sobre todo.

Recientemente el presidente Ernesto Zedillo declaró en torno a las facultades metaconstitucionales. "Cuando yo decidí atenerme rigurosamente a las facultades que me otorga la Constitución de la República, de ninguna manera me estoy limitando como presidente de la república, lo que estoy haciendo es simplemente renunciar a facultades metaconstitucionales, que son realmente reminiscencias, vestigios de un antiguo autoritarismo y que no tienen nada que ver con la democracia que los mexicanos queremos construir". (35)

Aunque haya voluntad del Titular del Poder Ejecutivo, es necesario también que los Poderes de la Unión, los mismos partidos políticos de oposición, pero sobre todo

(33) Leal, Juan Felipe, "México, estado, burocracia y sindicatos", Edit. El Caballito, México, pág. 63

(34) *Ibidem*, pág. 6

(35) El Nacional, 7 de junio, México, 1996, págs: 1 -17

do el PRI, así como, las organizaciones sociales asuman y observen y limiten al mismo tiempo, los límites coconstitucionales del Presidente de la República, y sobre todo no se permitan actos discrecionales de éste, aunque lamentablemente todos los secretarios de estado tienen actos discrecionales para decidir y aprobar

1.4 FEDERALISMO, PRINCIPIO DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA

El federalismo, en tanto forma de organización política, nació a fines del siglo XVIII en el país que hoy llamamos Estados Unidos de Norteamérica, y que en esa época estaba constituido por las Colonias Inglesas de la América, eran trece colonias, independientes la una de la otra, pero ligadas entre sí por la unidad de religión, idioma y costumbres que existía entre ellas, y además todas luchaban contra costumbres que existía entre ellas, y además todas luchaban contra un enemigo común: Inglaterra, bajo cuya tutela se encontraban.

Más el afán de separarse de su Madre Patria-ley natural en la vida de los pueblos, como lo es en la de los hombres la separación del círculo familiar que los vio nacer, para formar su propia familia y quedar como jefes de ella- culminó con la independencia de las colonias.

Desde 1824, México se pronunció por el sistema federal de gobierno. Posteriormente este mismo espíritu fue ratificado en 1857 y en 1917.

Nuestra nación ha vivido durante 170 años dentro de un régimen federal, salvo interrupciones temporales ocasionadas por las armas del centralismo político. México ha orientado su vida pública mediante el sistema federalista. En México se ha puesto de manifiesto una corriente política que impulsa el federalismo como una medida de acotamiento al presidencialismo abusivo y excesivo y hasta asfixiante, y como el instrumento jurídico y político capaz de otorgar a la República un equilibrio real de los poderes de la Unión, con el propósito de armonizar y mejorar las relaciones de los sectores de la sociedad.

Hasta este momento tenemos que reconocer que el auténtico federalismo mexicano ha sido durante décadas una mera exigencia ideal que no corresponde todavía a la realidad histórica.

En el umbral del siglo XXI destaca la necesidad de orientar la vida de la República hacia un federalismo que otorgue a las entidades federativas y al municipio, autonomía, independencia, posibilidad de desarrollo social, económico, político y cultural.

Muchas voces se han levantado para exigir federalismo real. El Poder Legislativo de la Unión ha expresado la necesidad de revisar y fortalecer el marco constitucional y legal de los municipios y de las entidades federativas. La vigencia de un auténtico y renovado federalismo es demanda de la sociedad y compromiso del gobierno por medio de la Reforma Política.

Federalismo y centralismo han representado, en los últimos dos siglos, los puntos extremos de una línea a lo largo de la cual, hacia un sentido u otro, los sistemas político territoriales organizaban los poderes públicos.

Para Kelsen, el federalismo es una forma de descentralización. El Estado federal—expone Kelsen— se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros pueden realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones” (36)

“El federalismo, dice Tena Ramírez, es ante todo un fenómeno histórico, cuyas notas esenciales son extraídas por la doctrina de las peculiares y variadas realizaciones del sistema.” (37)

El Federalismo mexicano ha sido tema de debate que en mucho opera de manera no suficientemente equilibrada con los otros poderes, con el Poder Legislativo Federal; y que también se refleja ese desequilibrio de fuerza, ese desequilibrio de poder entre Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales, aunque también a nivel estatal se produce el desequilibrio

(36) Kelsen, Hans. *Teoría general del Derecho y del Estado*. Edit. México, 1949 pág.334

(37) Tena Ramírez, Felipe, *“Derecho Constitucional Mexicano”*; Edit Porrúa, México, pág.110

entre ejecutivos y legislativos. Todo esto ha sido motivo de debate entre los partidos políticos y los estudiosos del tema.

Hasta ahora el federalismo y su realización en México, ha sido parcial y precaria, un tema más de discurso político de cada sexenio.

1.5 CENTRALISMO COMO PARTE DE LA HISTORIA

La convocatoria al Congreso General de 1834 abrió nuevas expectativas para el cambio de gobierno: hacia el centralismo.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que establecían un régimen de centralización gubernativa y administrativa. Esta nueva Constitución, de origen espúreo, no estableció precedente alguno sobre nuestro sistema de gobierno ni influyó en el desenvolvimiento de nuestro Derecho Público pues el régimen centralista que instauró, no estaba apoyado en la voluntad del pueblo.

Diversos levantamientos en todo el país se generalizaron en contra de los conservadores y en defensa de los principios liberales.

"Se dividió el territorio nacional en Departamentos, habiéndose otorgado a estos, limitadas facultades y quedando sometidos de modo casi absoluto al gobierno del centro. La República Democrática Federal establecida en la Constitución de 1824 fue substituida por una República Democrática Central." (38)

Cabe hacer notar que en las bases para la nueva Constitución, expedidas el 23 de octubre de 1835, se habían fijado como elementos fundamentales de la organización nacional la religión católica, apostólica y romana, con exclusión de algún otra; los derechos particulares del ciudadano mexicano; la división del Supremo Poder Nacional en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, (el primero dividido en dos Cámaras; el

(38) Ciro Castañeda, Agustín, "Historia Social y Económica del México", Edil. Trillas, México, pág. 327

segundo, de elección popular indirecta); el gobierno de los departamentos a cargo de gobernadores y juntas departamentales, éstas elegidas popularmente y los primeros nombrados por el Supremo Poder Ejecutivo y sujetos a éste.

"El Supremo Poder Conservador podía declarar la nulidad de las leyes o decretos, de los actos del Poder Ejecutivo y los de la Suprema Corte de Justicia, así como la incapacidad física o moral del Presidente de la República, suspender a la alta Corte de Justicia y hasta por dos meses las sesiones del Congreso General; restablecer constitucionalmente a cualquiera de los otros tres poderes o a los tres, cuando hubieran sido disueltos revolucionariamente; declarar cuál era la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que fuera conveniente conocerla; obligar al Ejecutivo a remover todo su ministerio; calificar las elecciones de los senadores y finalmente, dar o negar la sanción a las reformas a la Constitución que acordara el Congreso". (39)

Montiel y Duarte, en su *Derecho Público Mexicano*, dicen al respecto: "si se hubiera logrado establecer sólidamente la supremacía del Poder Conservador, todo lo que se hubiera conseguido, habría sido crear... un poder despótico que nos hubiera oprimido con toda la fuerza del viento de las pasiones políticas que hubieran agitado a los hombres en cuyas manos se ponía un arma tan formidable." (40)

El centralismo, fue defendido y hecho triunfar por los sectores privilegiados del país, hicieron oír su voz grupos importantes de individuos en las diversas provincias de la nación.

"Si bien aceptaban la necesidad de reformar la Constitución promulgada en 1824, se manifiesta abiertamente a favor del sistema federal. La Constitución -decían los ciudadanos del Estado de México al Soberano Congreso en 1935- se había convertido en la de las clases privilegiadas y había traído en sí misma el germen de su destrucción. Pero la federación debía conservarse como único medio de mantener la unión del país. "Si se adopta el centralismo... escribí an-, los Estados lejanos serán absolutamente abandonados, y quién sabe si algún día se verán obligados a proclamar su separación de México por la misma razón que nos hicimos independientes de los españoles." (41)

(39) *Op. cit.*, pág. 328

(40) Montiel y Duarte, "*Derecho Público Mexicano*", retomado en el libro de Agustín Cuo Canovas, "*Historia Social y Económica de México*", México, pág. 328

(41) Cuo Canovas, *Op. cit.*, pág. 329

De acuerdo con los intereses reaccionarios y del propio presidente Díaz, se fortaleció el gobierno centralista y se dieron diversas medidas tendientes a limitar la influencia liberal dentro de la vida nacional: expulsó del país a hombres como Mariano Arista y Benito Juárez por considerarlos amenazantes del sistema; restringió la libertad de imprenta mediante la llamada Ley Lares, limitó el libre tránsito por el territorio mexicano, obligando a nacionales y extranjeros portar pasaporte en sus travesías por el país, restableció la Compañía de Jesús y autorizó el funcionamiento de los conventos.

1.6 CONSTITUCION DE UNA REPUBLICA, DEMOCRATICA, REPRESENTATIVA Y FEDERAL.

En el siglo XIX se configuró la nación mexicana. Las aspiraciones del pueblo por gobernarse se concretaron en distintos momentos: la guerra de Independencia, el Congreso de Chilpancingo. Los Tratados de Córdoba, el Plan de Iguala, hasta llegar, tras largas discusiones parlamentarias entre liberales y conservadores, a la promulgación de los diversos textos constitucionales que sirvieron de experiencias para optar finalmente por la República Federal.

Los mexicanos hubieron de enfrentar luchas internas y padecer invasiones extranjeras, antes de conseguir un país libre y soberano, laico y liberal. Las leyes de Reforma otorgaron al Estado la supremacía sobre cualquier otra institución. Durante el porfiriato, si bien se logró el anhelado progreso material, la mayor parte de la población padeció las consecuencias de la injusticia social que darían paso a importantes cambios en nuestro siglo.

A).-La Constitución de 1824

La primera Constitución del México Independiente, estableció el régimen de dos cámaras: la de Senadores y la de Diputados. La constitución de 1824 otorgó el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación a un solo individuo, con el título de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de consumada la Independencia, y tras el fracaso del Imperio de Agustín de Iturbide, México dejó de ser una monarquía y se organizó en una República representativa Popular Federal, conformada por estados independientes, libres y soberanos. Para gobernarse dividió el Poder en Ejecutivo, Legislativo-constituido por dos Cámaras de Diputados y Senadores-y Judicial.

B).-Período 1833-1855

El periodo comprendido entre 1833 y 1855 refleja la disputa por el poder entre las facciones liberal y conservadora. La primera esgrimió propuestas reformistas, en tanto que la segunda buscó reforzar la tradición colonial.

C).-Constitución de 1857

La Constitución de 1857, suprimió la Cámara de Senadores por considerarla un órgano aristocrático.

La carta de 1857 desecha definitivamente las soluciones del republicanismoservador y centralista, reafirma las instituciones del constitucionalismo liberal y democrático y con ello acoge las garantías individuales y la separación entre el Estado y la Iglesia católica. No se vivió la división de poderes ni el Congreso desplegó su función representativa, como tampoco se afianzó el federalismo ni la institución municipal.

Después de largos años de inestabilidad y de diversos intentos de organización política, el 5 de febrero de 1857 se firmó en el Palacio Nacional, recinto de la Cámara de Diputados, la Constitución Federal que marcaría la supremacía del Estado mexicano sobre cualquier otra institución. A lo largo de más de medio siglo, México se regiría con este documento.

D).-Período de Reforma

Al triunfo de la revolución de Ayutla, los liberales, agrupados en torno al gobierno de Ignacio Comonfort, promovieron una serie de leyes, que más tarde serían conocidas como Leyes de Reforma, las cuales enfrentaron los intereses de corporaciones civiles y eclesiásticas y dieron origen a la Guerra de Reforma (o Guerra de los Tres Años).

E).- El Triunfo de la República

El proceso iniciado con el Congreso Constituyente de 1857 culmina en 1873 con la incorporación de las Leyes de Reforma a la Constitución además de que un año más tarde, se restauró el Senado. El Poder Legislativo estuvo nuevamente conformado por dos Cámaras a fin de evitar la acumulación del poder en una sola. El Senado se restableció por reforma constitucional de 1874, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, y continuó instituido en la constitución de 1917. Las constituciones de 1824, 1857 y 1917, leyes fundamentales, han consagrado la división de poderes.

Sin embargo durante las épocas de dictadura se violó este principio constitucional, pues en tales circunstancias un hombre posee todo el poder del Estado, como aconteció con Santa Anna y Porfirio Díaz.

En el período de Porfirio Díaz, los legisladores favoritos nunca dejaron de ser diputados o senadores, aunque algunos de ellos eran inútiles. Estos eran constantemente reelegidos.

Por regla general, no había más iniciativas que las del Gobierno, y éstas casi no se discutían.

en resumen, pues, el Poder Legislativo no era más que un mero fantasma, un cuerpo decorativo, que servía solo para dar apariencia de existir. Los legisladores hacían papel de comparsa.

F).-Nuestro Siglo

Al iniciar el siglo XX, a pesar del crecimiento económico alcanzado durante el porfiriano, la mayor parte de la sociedad mexicana vivía en condiciones precarias.

El estallido revolucionario de 1910 se dio como protesta a un régimen que se negaba a cambiar políticamente. A raíz de este movimiento, la sociedad requirió de un esfuerzo constante de organización y consolidación de sus estructuras. En el Con

greso Constituyente de 1916-1917, se gestó un proceso en el cual la actividad parlamentaria jugaría un papel significativo en la promoción y discusión de leyes para el país. Sin embargo, la unidad legislativa, que fue esencial para organizar institucionalmente al país en las primeras décadas después de la Revolución, iría perdiendo su importancia. No obstante, hacia 1963, comenzaron los esfuerzos por integrar nuevas voces al Congreso, que corresponden a importantes sectores de la sociedad. Las posteriores reformas electorales han propiciado un mayor pluralismo en el Congreso y han permitido que los mexicanos estemos cada vez más representados por legisladores de diferentes fuerzas políticas, producto de la pluralidad.

Nuestro país, es además de una república federal, una organización política, democrática y representativa .

Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular.

El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en éste el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad del jefe del Estado. (42)

El gobierno es el órgano de dirección y realización de los fines del Estado; es el que se encarga de la política; de brindarle protección y seguridad al individuo y a la sociedad.

Lo ideal es que cada pueblo que habita determinado territorio elija el gobierno que más le guste; no siempre es así, en ocasiones los pueblos se ven obligados a aceptar un gobierno tirano, una dictadura; contra esta imposición los pueblos se reve-

(42) Cosío Villerías, *Op. Cit.*, pág. 54

lan, lamentablemente muchos países sufren esta forma de gobierno.

México a través de su historia ha tenido gobiernos dictatoriales donde la voluntad popular no ha contado. A partir de la Revolución Mexicana se logró instituir un gobierno estable, sólido y popular, se adoptó según lo señala la Constitución Política de 1917, la forma de gobierno de una república democrática, representativa y federal.

La nota propia del régimen republicano, consiste en la renovación periódica de aquella jefatura mediante la consulta al pueblo.

Precisamente el Artículo 40 de la Constitución que nos rige señala:

"Art. 40.-Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental". (43)

El Artículo anterior indica la forma de gobierno de nuestro país por voluntad de los mexicanos, los cuales de acuerdo con el Artículo 39 de la propia Constitución son los únicos facultados para decidir cómo debemos gobernarlos.

En efecto, la soberanía nacional, o sea, la decisión absoluta y libre, reside en el pueblo, y sólo de él dimana, es decir, nace el poder público, el cual debe instituirse, o crearse, en su beneficio. También de acuerdo con ese artículo el pueblo puede cambiar o modificar su forma de gobierno: ésto quiere decir que si el pueblo mexicano decide adoptar por ejemplo un sistema monárquico, tiene todo el derecho de hacerlo.

(43) Constitución General de la República Mexicana, Artículo 40

El régimen republicano fue adoptado en el decreto constitucional de 1814, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824. En este Congreso Constituyente se elevó la voz del célebre Fray Servando Teresa de Mier para pedir al pueblo: "Sostén la independencia, pero la independencia absoluta, la independencia sin nuevo amo, la independencia republicana."

Las características de la forma de gobierno mexicano son:

1.-República.-Forma de gobierno opuesta a la monárquica. El pueblo por medio del voto elige a sus gobernantes, los cuales temporalmente desempeñan sus funciones; en México se elige Presidente de la República cada seis años.

2.-Democrática.-Es el sistema por el cual el pueblo es quien decide la forma de gobierno; el poder reside en el pueblo y éste lo delega o transmite a los gobernantes. Varios pensadores la han definido como "el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo."

3.- Representativa.-Porque el pueblo elige directa o indirectamente a sus gobernantes o representantes, quienes en su nombre o representación gobernan.

4.-Federal.-Es el sistema por el cual un grupo de estados libres se unen para crear una federación. En nuestro país 31 estados determinaron crear la federación mexicana, siguiendo la idea de que la "unión hace la fuerza", a esa federación también se le llama Estado Federal.

En razón de ello se dice que el pueblo es soberano, es decir, libre de hacer lo que mejor le parezca. La soberanía se define como aquella característica donde la libertad es absoluta, es la facultad de gobernarse y actuar por sí mismo sin influencia

de nadie; es la máxima expresión de poder, por encima de la soberanía no hay nadie.

El Artículo 39 de la Constitución dice: "-La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". (44)

(44) Constitución General de la República Mexicana, Artículo 39

I.7 INTEGRACION DE LAS LEGISLATURAS

A).- ANTECEDENTES

Concluida la Revolución y promulgada la Constitución de 1917, a fin de mejorar el sistema democrático, distintos presidentes, durante sus sexenios, promovieron reformas importantes en materia política como fueron en épocas recientes, el otorgar el voto a la mujer, conceder la ciudadanía a los 18 años y reducir la edad para poder ser electo diputado a los 21 años.

Sin embargo, las reformas políticas de mayor importancia fueron en relación a la integración y composición de la Cámara de Diputados y las realizadas en torno al proceso electoral y los partidos políticos.

Recordamos que fue el ex presidente Adolfo López Mateos, quien tuvo voluntad política y propició la creación de los "diputados de partido", sistema en vigor desde el 22 de junio de 1963 y, con variantes, hasta el 4 de octubre de 1977.

El presidente José López Portillo, promovió una nueva reforma el 7 de diciembre de 1977 y que estuvo en vigor hasta el 15 de diciembre de 1985.

B).- ESTRUCTURA

De acuerdo con el artículo 50 de la Constitución General de la República, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados ha sido tradicionalmente la de representantes populares. Son ellos quienes llevan a cabo las labores políticas y legislativas que la vida Republicana requiera. Tienen básicamente la labor fundamental de crear y aprobar leyes, junto con los senadores y en armonía con el titular del poder Ejecutivo.

El mandato de los diputados dura tres años, y el de los senadores seis años.

El Congreso, desde su punto de vista de la función meramente legislativa, se ade
cúa a un bicameralismo perfecto, esto es, cada una de las dos cámaras interviene
 con iguales jerarquía y potestades en el proceso legislativo. En materia de control
 sobre el Poder Ejecutivo las cámaras se separan: el Senado controla la política ex
 terior y al efecto debe aprobar los tratados internacionales y los nombramientos
 que hace el presidente de la República en los casos expresos que la Constitución
 marca; y la Cámara de Diputados, por su parte, conoce en exclusiva del presupe
 sto de egresos y la cuenta pública. En ella se encuentra el órgano de fiscalización, la
 Contaduría Mayor de Hacienda.

Cabe hacer notar que el Congreso de la Unión está conformado por una Ley Orgá
 nica -única que no requiere de promulgación del Ejecutivo Federal, para su entrada
 en vigor- así como un reglamento, que instituye en cada cámara una gran comisi
 ón integrada por un presidente y los coordinadores de las representaciones de
 cada entidad federativa, así como por numerosas comisiones plurales. Además,
 cuentan con un aparato de índole administrativo, en el que se tiene integrado
 una Dirección de Comunicación Social, que induce el manejo estratégico de prensa
 en los medios impresos y electrónicos.

Por lo que respecta a la Comisión Permanente, está formada por 14 senadores
 y 15 diputados, actúa durante los recesos del Congreso conociendo y despachan
 do los asuntos que son de su competencia y está facultada para convocar al Con
 greso a periodo extraordinario.

*El Congreso tiene dos periodos ordinarios de sesiones: uno que se inicia el 1 de noviembre y
 concluye el 31 de diciembre y otro que corre del 15 al 31 de abril. Arturo Núñez Jiménez, en
 su libro El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, señala en cuanto a la organización federal:

"Las dos cámaras comparten en lo general atribuciones en el proceso legislativo, aunque en ciertas materias cada una de ellas tiene conferidas facultades exclusivas". (45)

C).- De la Elección e Instalación del Congreso

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes populares de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y la Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. (46)

Lo anterior, demuestra la voluntad política de los presidentes de la República, de mejorar el sistema democrático .

Los diputados electos por mayoría relativa son aquellos que obtienen el mayor número de votos sufragados a su favor, en relación con los logrados por cada uno de los demás candidatos en su distrito. Cabe hacer notar que para ello, el territorio nacional se divide en 300 distritos y se elige a un diputado por cada uno de ellos; de ahí el término "uninomial".

Adicionalmente a esos diputados se eligen 200 más por el principio del sistema de representación proporcional, o sea por la vía plurinomial . Los partidos de esta manera eligen sus candidatos - hombres y mujeres- en esta segunda fórmula.

La elección de los 200 diputados por representación proporcional se realiza actualmente a través de cinco circunscripciones plurinominales; lo que significa que en cada una de ellas se eligen varios diputados propietarios con sus respectivos suplentes, que conforman la lista regional correspondiente. El ámbito territorial de cada

(45) Núñez, Arturo, "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano", Edit. F.C.E. pág. 67

(46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículos del 51 al 70

circunscripción, así como la sede de su cabecera y el número de diputados a elegir en ella, los determina la autoridad electoral competente.

El derecho de participar en la atribución de diputados por "representación proporcional" sólo se le reconoce a los partidos políticos que hayan alcanzado por lo menos el 1.5 % por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

Todo partido político que satisfaga las dos condiciones anteriores mencionadas, tiene derecho a que se le asignen diputados según el principio de representación proporcional, de acuerdo con la fórmula que establezca la ley. Sin embargo, la misma Constitución adopta diversas reglas para otorgar a los partidos políticos, constancias de asignación de diputados plurinominales; dichas diputaciones tienen como propósito y objetivo, garantizar la representatividad de las diversas fuerzas políticas en la integración de la cámara de diputados y su gobernabilidad, mediante la constitución de una mayoría clara que permita sesionar y sobre todo tomar decisiones a ese órgano de la representación nacional

La Constitución General de la República muy claramente expresa que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por ambos principios. Lo anterior garantiza así una representación mínima para los partidos políticos de oposición. Se asegura pues, que los partidos políticos obtengan el porcentaje de curules que corresponda lo más posible a su porcentaje de votos obtenidos en la votación nacional.

Entre los principales requisitos para ser diputado está el de ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores al día de la elección.

Además de los requisitos constitucionales, el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales establece los siguientes: 1.- estar desde luego inscrito en el registro federal de Electores y contar con credencial para votar; 2.- no ser consejero magistrado en el Consejo General del IFE; 3.- no ser magistrado, juez, instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral; 4.- No pertenecer al personal del IFE; 5.- no ser tampoco consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los consejos locales o distritales de dicho instituto, salvo que se separe seis meses antes de la elección; 6.- no ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la elección; 7.- no ser diputado local, ni representante de la Asamblea de representantes del Distrito Federal, salvo que se separe tres meses antes de la elección.

Para efectos de la elección de diputados al Congreso de la Unión, las unidades territoriales electorales son de dos tipos: Distritos y circunscripciones.

El criterio para configurar la demarcación territorial de los distritos uninominales es doble: Demográfico y político. Con base en el primero se divide a la población total de todo el país en 300 unidades electorales perfectamente delimitadas. Luego, el número de distritos resultante de dicha división se distribuye entre todos los estados de la Federación, sin embargo, y aquí intervienen consideraciones políticas: ningún estado puede tener menos de dos distritos electorales. Esto entraña en la práctica que la geografía de los distritos debe modificarse cada diez años cuando se conozcan los datos censales.

La representación proporcional favorece junto con otros factores, la configuración en México de un sistema pluripartidista. La "fórmula de representación proporcional", opera ya en varias de las democracias más avanzadas del mundo, cuya aspiración es la elección de representantes de acuerdo con el número de

votos emitidos en favor del partido que los postula. Con ésta nueva mecánica, se pretende dar acceso al recinto parlamentario a los candidatos de las diversas fuerzas políticas del país, debidamente registradas en el IFE- según la fuerza electoral del propio partido, demostrada por el voto en la elección. Consecuentemente, ésta fórmula permite la entrada de partidos minoritarios a la Cámara de Diputados, ya que sus candidatos resultan electos no por mayoría de votos, sino dependiendo de la fuerza o peso relativo de su partido que los postula.

Cabe hacer notar que este principio de representación proporcional ha sido extendido a las legislaturas locales.

Las reglas tienden a asegurar que no haya una sobre representación y que exista una consonancia entre la votación nacional y el número de diputados por el principio de representación proporcional.

La cifra máxima de diputados electos mediante ambos principios-350- con que puede contar un partido político, lo que quiere decir que de las 500 curules como mínimo 150 siempre corresponderán a la oposición.

Así, la Reforma buscó combinar el principio de gobernabilidad de la cámara, con el de la distribución de curules acorde con el porcentaje de votación lograda y el número de constancias de mayoría obtenidas.

Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I.-Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II.-Tener veintiún años cumplidos el día de la elección y

III.-Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

D).-*Régimen de dos Cámaras*

La primera Constitución del México Independiente (1824) estableció el régimen de dos cámaras: La de Senadores y la de Diputados. La de 1857 suprimió por cierto la Cámara de Senadores por haber sido considerada como un órgano aristocrático, y fue Francisco Zarco, destacado diputado, quien hábilmente maneja en ese entonces que "Se ha llegado a decir que el Senado es una institución aristocrática, pero nadie puede creer que el que habla abrigue ni una sola idea aristocrática. El Senado puede ser republicano y democrático, si se deriva del pueblo. Al plantear en México el sistema representativo, es necesario considerar, no solo a la República y a la democracia, sino al sistema federal y a la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la Federación. Como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, es una sola Cámara resultaren los estados con una representación muy desigual."

E).-*El Senado de la República*

Sin embargo, el Senado se vuelve a restablecer por reforma constitucional en 1874, precisamente durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada. Lo más importante es que quedó constituido en la Constitución de 1917, las legislaturas locales de los diferentes estados de la república, los organismos competentes para declarar electos a los senadores, aunque es el Colegio Electoral del Senado el que hace la declaración definitiva.

La reforma del 15 de diciembre de 1926 cambió el sistema prevaleciente para la renovación total de la Cámara de Senadores que era tradicionalmente de cada seis años, por la renovación de cada tres años, con lo cual se buscaba que hubiera más

contacto con el electorado y que cada tres años, existieran nuevos planteamientos en las campañas políticas. Fue pues un nuevo sistema que no cuajó, porque volvimos nuevamente al tracional de 6 años de duración en el senado.

La reforma de 1993 trajo por primera vez también en la Cámara de Senadores, que está debe ser integrada por cuatro miembros en cada estado y en el Distrito Federal, tres por el principio de mayoría relativa y uno que será asignado a la primera minoría.

Lo anterior abrió a ese cuerpo colegiado a un juego más democrático dentro del parlamentarismo mexicano.

Es con la Reforma de 1993, la que señala que la elección directa, de los senadores, será cada seis años, y no por mitad, según la reforma de 1986, que así lo estableció.

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta años cumplidos el día de la elección.

Se supone que por la actividad menos agitada de los miembros y que se requiere de mayor prudencia y moderación, la edad es un elemento muy importante, y que por ello actualmente la edad mínima para ser senador de la república es de 30 años.

Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Como se puede analizar y de hecho se desprende, la idea antirreeleccionista se encuentra todavía viva en la conciencia del pueblo mexicano, ya que la huella de 30 años de la dictadura mantenida por la reelección continuada de presidentes, gobernadores, senadores, diputados hizo posible un gobierno ejercido por un grupo de privilegiados.

Fue precisamente Don Venustiano Carranza en 1915, quien expidió el decreto que prohibía la reelección presidencial y nuevamente consagraba el período de cuatro años. Así fue como dicho precepto fue adoptado en la Constitución de 1917.

Sin embargo, la no reelección, principio primordial en el ideario político de la Revolución Mexicana, es absoluta cuando se refiere al Presidente de la República y a los señores gobernadores de los estados de la república, pero en el caso de los senadores y diputados federales, y legisladores locales y hasta asambleístas del Distrito Federal, les permite la propia constitución repetir en el cargo, siempre y cuando no sea para el período inmediato. Es decir, pueden volver a ser legisladores, siempre y cuando se deje pasar un período intermedio.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

El proceso electoral no termina con el escrutinio de sufragios. Concluida la votación correspondiente y el registro de constancias de mayoría. Después de todo el viacrucis, la última etapa consiste en la calificación que llevan a cabo ambas cámaras, tanto la de diputados como la de senadores, en forma separada, para lo cual se constituyen en colegios electorales.

La calificación camaral es, desde el punto de vista jurídico, un acto constitutivo, en la que los propios diputados y senadores califican a sus "pares o iguales". Es un procedimiento de autocalificación de representación nacional legislativa, y además un principio aún presente y muy viejo, si tomamos en cuenta los años, ya que de acuerdo con la historia de México, desde la Constitución de 1857 se tiene consignado.

Diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Conviene señalar como antecedente que tales disposiciones las aseguraron nuestras constituciones de 1814, 1824 y 1857 respectivamente.

Los diputados y los senadores gozan de la más amplia libertad para expresar sus ideas durante el ejercicio de su cargo, y por esta razón no pueden ser acusados, ni enjuiciados, aun cuando en el uso de ese derecho llegare a configurar un delito, llamado difamación, o calumnia.

Por otra parte, para que los diputados y senadores cumplan la labor con libertad e independencia, el presidente de cada una de las cámaras tiene a su cargo procurar que se respete el fuero de que gozan sus miembros. En los congresos locales, los legisladores gozan también del fuero.

Los señores diputados y senadores no pueden desempeñar, sin cesar en sus funciones

dones representativas, ningún cargo remunerado federal o de los estados. La propia Constitución hace incompatible así las funciones legislativas con cualesquiera otras de la vida política o administrativa. Las constituciones locales de los estados de la república, también consignan la sanción correspondiente para los legisladores locales. Se cree que el motivo de este precepto se halla en la imperiosa necesidad de que los señores legisladores actúen con absoluta libertad e independencia para mejor cumplir su función y de que no haya influencia de los otros poderes entre sí, sin embargo nadie puede negar la subordinación de éstos al poder ejecutivo.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo si la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.

Los diputados o senadores que faltari diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, se le llamará a los suplenes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla. Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva.

A pesar del fuero del que gozan los señores legisladores la Constitución castiga ciertos actos en que pueden incurrir diputados y senadores, como es el de faltar a una sesión sin que exista para ello una causa justificada. Se supone que la sanción

que impone la ley al infractor o legislador faltista es perder el sueldo del día en que se ausentó de sus labores, pero en la práctica no se hace, al contrario tienen el mismo de hasta pedir por adelantado el sueldo del resto de su función legislativa.

De acuerdo a los antecedentes históricos los diputados constituyentes quisieron garantizar la puntualidad a las sesiones de los representantes populares, a fin de que los trabajos legislativos no se entorpecieran, pero lamentablemente en la práctica existe un gran ausentismo, que hace necesario reglamentar y ponerlo en la práctica y que mucho ayudaría a lograr la dignificación de los legisladores y el respeto a dicho poder legislativo.

El lugar de residencia de los Poderes de la Unión es el Distrito Federal. Sin embargo, la Carta Magna prevé su posible cambio a cualquier parte del territorio nacional.

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Cabe hacer notar como antecedente que con fecha 25 de mayo de 1979 el Congreso expidió la ley que rige su estructura y funcionamiento. La Constitución y la ley se preocuparon por garantizar la libre expresión de las ideas, como una situación esencial para el buen desempeño de las labores de dicho órgano, a todos los miembros del Congreso.

Es la Ley la única que puede emanar del Congreso, en tanto que el decreto puede ser una resolución de las cámaras o un mandamiento del Titular del Poder Ejecutivo.

1.8 LA FUNCION LEGISLATIVA FEDERAL

A) FUNCIONAMIENTO

La Cámara de Diputados ejerce sus atribuciones mediante la celebración de sesiones ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes, según el caso y la naturaleza de los asuntos que han de tratarse.

Para el estudio y dictamen de los asuntos de su competencia, los diputados integran comisiones permanentes y especiales. Estas comisiones se nombran y se constituyen en la primera sesión que celebra la Cámara después de la apertura del período de sesiones en su primer año de ejercicio. Las comisiones especiales, la Comisión de Administración, la inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda y la de Presupuestos y Cuenta se renuevan cada año y las permanentes duran los tres años del período legislativo.

B).-De la Instalación de las Cámaras

El Artículo I del Reglamento para el gobierno interior del Congreso general de los Estados Unidos Mexicanos, señala: "El Congreso tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzará el 10 de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre, de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución."

C).-De las Sesiones

Las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

D).- De las Votaciones

Hay tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Nunca podrá haber votaciones por aclamación.

E).-De la Presidencia y Vicepresidencia

El último día útil de cada mes, durante los periodos de sesiones, elegirá cada Cámara a un Presidente y dos Vicepresidentes. El Presidente y los Vicepresidentes de cada Cámara tomarán posesión de sus respectivos cargos en la sesión siguiente a aquella en que hubieren sido designados y durarán en ellos hasta que se haga nueva elección o termine el periodo. Dichos individuos no podrán ser reelectos para los mismos oficios en las sesiones de un año.

F).-De las Comisiones

Las Comisiones Permanentes son: Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Comisión de Estudios, Ciencias y Tecnologías; Crédito Mongada e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Inoculación de Jurados; Segunda de Inoculación de Jurados; Justicia, Justicia Militar; Marina; Materias de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Prevención Social; Puntos Constitucionales; Reglamentación; Recursos Hidráulicos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo; Vías Generales de Comunicación. (47)

G).- Del Diario de los Debates

Cada Cámara tiene un órgano oficial denominado Diario de los Debates en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquimecanográfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les dé lectura.

(47) Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pag. 13

No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

El Art. 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dice: El poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (48)

Art. 2.-La Cámara de Diputados se integrará con 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. (49)

Integran la Cámara de Senadores cuatro miembros por cada Estado de la Federación y por el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría, en los términos dispuestos por el artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 93 de la Constitución General de la República contiene una de las atribuciones más importantes, aunque poco invocadas, para que el Congreso controle y vigile al Poder Ejecutivo.

El mencionado párrafo tercero del artículo constitucional dice que, a petición de una cuarta parte de la Cámara de Diputados o de la mitad de la de Senadores, se pueden integrar comisiones de Investigación del sector paraestatal.

Esta facultad que es de enorme importancia permite al Poder Legislativo vigilar y auditar aquellas empresas públicas susceptibles de actos de gran corrupción y, sobre todo, porque las comisiones de investigación pueden ser creadas por decisión

(48) Ibidem, pág 1 Título Primero

(49) loc. cit. pág. 7

de las minorías: 125 diputados o 64 senadores.

Sin embargo a pesar de su enorme importancia y necesidad desde 1977, año en que se crea dicha facultad legislativa, solamente en tres ocasiones han sido creadas dichas comisiones: en 1979, para llevar a cabo las investigaciones de espionaje telefónico en Telmex, en 1989, para indagar las causas de la quiebra de Banpesca, y en noviembre de 1995, para investigar los actos de corrupción en Conasupo, asignadas a Raúl Salinas, hermano del ex presidente de la república.

Así, también, en lo que lleva de existencia esa facultad legislativa han habido múltiples denuncias de corrupción y desvíos en el sector paraestatal. Es más, muchas de esas sospechas se corroboraron posteriormente y causaron pérdidas de recursos, de empleos y hasta la desaparición de varias empresas públicas. Desgraciadamente y lamentablemente, el Poder Legislativo solo invocó en tres ocasiones su poder de investigación y, de esa manera, fue cómplice indirecto de la corrupción.

En los casos donde sí se ejerció esa facultad, tristemente los resultados de las indagatorias han sido poco efectivas. La comisión Telemex, por ejemplo, sólo recomendó el poder regular y sancionar el espionaje telefónico, pero no solicitó el fincamiento de responsabilidades. La comisión Banpesca, por ejemplo, llegó más lejos, y logró recuperar dinero desviado y sancionó a algunos funcionarios de dicho banco pesquero, pero no llegaron las investigaciones a niveles más altos; y actualmente, en la Comisión integrada por los legisladores de la Comisión Conasupo, varios legisladores de las fuerzas políticas de oposición han hecho fuertes denuncias de grandes obstáculos para que las investigaciones sobre dicha empresa no lleguen más allá de la persona de Raúl Salinas.

Lo anterior es una muy clara demostración de que los legisladores claudican a algunas de esas facultades, no ejercen su autonomía y responsabilidad con el electorado.

El presidente de la república es el jefe de la administración pública al igual que lo son los jefes de Gobierno. Las peculiaridades de los poderes del Titular del Poder Ejecutivo en México, están, además de en sus excesivos poderes de nombramiento, en la incapacidad de las Cámaras para controlar en forma efectiva áreas completas de la administración. Por ejemplo, y como se verá al analizar el Poder Legislativo, las comisiones de investigación previstas en el párrafo 93 de la propia Constitución solo se integran como ya vimos, para conocer el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin que puedan crear para investigar la administración pública descentralizada.

En los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, en los que éstos llevaron a cabo el proceso de desincorporación de las empresas estatales, el Congreso asumió solo una presencia de mero observador sin facultades reales de control. De esta manera se vuelve a confirmar que las atribuciones del titular del poder ejecutivo son muy amplias.

El artículo 73 de la Constitución que se refiere paradójicamente a las atribuciones del Congreso, en su fracción VIII, le concede al Titular del Poder Ejecutivo una atribución clave respecto a las relaciones financieras internacionales, básicas en el mundo contemporáneo y aún más en el hemisferio latinoamericano.

Según la mencionada fracción, el Titular del Poder Ejecutivo puede mediante las bases emitidas por el Congreso, celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, que deben emplearse en la ejecución de obras que directamente produzcan

un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación monetaria; las operaciones de conversión, y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en la hipótesis del artículo 29: "el congreso reunido, este concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación"(50)

Existe una ausencia de control al respecto, por parte del Congreso. Los legisladores no son tomados en cuenta.

Lo más grave es que los legisladores de la Comisión de Hacienda, revisan los endeu-damientos una vez que el titular del poder ejecutivo los realizó y se tomó el tiempo necesario para exponer sus motivos y justificaciones.

Estamos desafortunadamente todavía lejos de poder ver algún día el rechazo del Congreso a las políticas, intereses, o pretensiones del presidente de la república.

El caso más reciente lo recordamos, cuando producto de la crisis financiera que vi-vió México, en 1994-1995, el presidente Zedillo, obtuvo de Estados Unidos, crédi-tos para ayudar a reactivar la economía nacional y donde lamentablemente los legisladores no intervinieron para nada en la etapa de las negociaciones respecti-vas y sólo por formalizar, meses posteriores los legisladores sometieron en asamblea el dictámen respectivo para aprobarlo con la mayoría priista.

"En México, el congreso ha claudicado de su poder de la bolsa y ha entregado la política fiscal, de empréstitos, de deuda pública y de gasto, en manos del presidente y de antemano ha declarado que no va a ejercer las funciones de control que en tales aspectos le atribuye la constitución. " (51)

(50) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 29

(51) Carpizo, Jorge, Op.cit., pág 226

1.9 LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS LOCALES

El poder legislativo es un cuerpo colegiado, integrado por diputados, cuya principal función es legislar, esto es discutir y aprobar las Leyes.

Los estados de la Federación cuentan con un Poder Legislativo; la Constitución, para distinguirlo del federal, le niega el atributo de ser supremo, y tal como lo hace el Congreso de la Unión.

En la actualidad todos los Congresos locales están integrados por una Cámara, la de diputados.

La Constitución General, pues, en diferentes partes, hace alusión a las legislaturas de los estados, bien para atribuirles facultades, bien para imponerles obligaciones, pero, por lo que toca a su estructura, en forma por demás acertada, poco es lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los Constituyentes locales; respeta la autonomía estatal. Las inhibiciones que tiene la autonomía local al estructurar la organización de una legislatura consisten, primero, sólo en respetar la cifra mínima de diputados en proporción al número de habitantes y, segundo, en observar el principio de no reelección de los diputados.

Por lo demás, se puede decir que los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia, naturaleza y circunstancias. En la práctica los sistemas de organización adoptados no han sido ni variados ni espontáneos; existe una virtual uniformidad en la organización y funcionamiento de los Congresos locales; las divergencias que se observan tienen que ver con el número de miembros. La casi total coincidencia ha hecho nugatorio el principio de diversidad, dentro de ciertos márgenes, que es

una de las virtudes del sistema federal.

Cabe hacer notar que el número de legisladores locales es variado en cada legislatura, la de Colima, tiene actualmente 20, la de Veracruz, cuenta con 31 miembros, la del estado de Guerrero con 36 y la de Morelos, con 18.

Si analizamos el Artículo 116 de nuestra Constitución General que dice: El poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo
La función de diputado responde a una dualidad; representa a los intereses de toda la población del estado y, asimismo, procura y defiende los intereses propios de los habitantes del distrito electoral que lo elige. Debe conocer ambos. (52)

Desde 1933, por mandato de la propia Constitución General de la República, por lo que hace a los legisladores locales, existe la no reelección en forma relativa; quien fue diputado, propietario o suplente, y haya estado en ejercicio, no puede presentarse como candidato para ocupar el mismo puesto para el periodo inmediato, ni aun por diferente distrito electoral. El principio, independientemente de que procura impedir que alguien se perpetúe en el cargo, tiende, además, a permitir que el juego electoral se realice en condiciones más o menos iguales para todos los contendientes.

Las legislaturas de los estados, al igual que el Congreso de la Unión, para poder sesionar válidamente, requieren de la reunión de un mínimo de sus miembros; a ese mínimo se le ha denominado quórum. El que se exija éste es con el fin de evitar que una minoría suplante al órgano legislativo y desvirtúe el principio de que la actividad legislativa debe ser colegiada. El quórum es un término medio que opera en todo cuerpo colegiado.

Ordinariamente el quórum de las legislaturas es más de la mitad de sus miembros.

Hay excepciones; éstas se dan por razón de la importancia de las materias a discutir, como cuando se constituyen en Colegio Electoral para designar Gobernador interino o sustituto a falta del electo, o como cuando deben resolver una solicitud de desaparición de ayuntamientos; en estos casos se exige un quórum especial de las dos terceras partes del número total de miembros.

El pase de lista de los miembros de las cámaras de diputados, tiene por objetivo determinar si existe quórum. Una vez iniciada una sesión, a instancia de uno o más diputados, se puede reclamar la falta de quórum; en esos casos la moción tiene como consecuencia el que se suspenda momentáneamente la sesión; una vez comprobada la falta de quórum,

En cada sesión la asamblea legislativa, respeta la Orden del Día, que es la lista de asuntos que han de ser tratados por la asamblea, se supone que debe hacerla el presidente del Congreso en turno, pero en realidad la hace personal de la Oficialía Mayor del Congreso respectivo, con visto bueno del Coordinador General de la Legislatura, y la cuál es aprobada por votación económica. Cuando hay desacuerdo de alguno de los miembros en los puntos que habrán de aprobarse o tratarse, conviene someter a votación el punto de referencia propuesto, en votación nominal, y que generalmente es rechazado porque los prístas sigan siendo mayoría y las propuestas a la Orden del Día son hechas por miembros de fuerzas de la oposición, por lo que jamás se varía dicha Orden del Día, a no ser que sea inducida de última hora por el propio Ejecutivo del Estado o a conveniencia de éste.

La fracción primera se refiere al Ejecutivo Federal local, es decir, a los gobernadores de los estados que, al igual que el Presidente de la República, no podrán permanecer en su encargo más de seis años y, cuando su origen sea la elección popular, nunca jamás serán reelectos.

En el Título quinto de la propia Constitución General, en el primer párrafo del artículo 115, señala: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio." (53)

El poder legislativo federal y el de cada Estado de la República mexicana se parecen en cuanto a que su principal función es aprobar leyes, las cuales deben cumplirse; su diferencia estriba en el ámbito de la validez de las leyes que aprueban: el primero (federal) fórmula leyes para todo el país, el segundo (local) sólo elabora leyes para el Estado de que se trata.

En virtud de los artículos (40 y 41) de la Constitución General, México es una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los estados. En atención a esos mandamientos fundamentales de la ley suprema, producto de nuestra tradición constitucional y de azarosas luchas, la Constitución vigente dedica un título especial: el Quinto- a los estados de la Federación (54)

Los poderes de los estados tienen pues, que estar organizados ,a su nivel y competencia, igual que los de la Federación, es decir, deben contar con un Ejecutivo, Legislativo y Judicial autónomos y con sus respectivas jurisdicciones claramente señaladas. Esto se desprende del primer párrafo del artículo 116 que acabamos de mencionar en líneas atrás.

Las legislaturas estatales ejercen facultades que derivan en forma expresa de la Constitución General, como en los casos previstos en los Artículos 50, 17, 15, Fracción IV, y 121, Fracción V, o tácita, como cuando se utilizan las formas "conforme a la ley", "las leyes determinarán, o "de acuerdo con la ley" (55)

No todas las funciones que se reconocen a las legislaturas son de naturaleza legislativa; lo son en cuanto a su contenido de tres clases; las legislativas propiamente dichas, como cuando emite leyes y decretos dentro de la órbita de su competen

(53) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 115

(54) Op.cit. artículos 40 y 41

(55) Op.cit. artículos 5, 17, 15 y 121 fracción V

cia; las administrativas, como cuando ejerce su presupuesto, hace nombramientos, promueve y destituye, rectifica designaciones que hace el Gobernador; las jurisdicciones, como cuando en los términos de sus constituciones y leyes de responsabilidad locales juzgan a ciertos servidores públicos locales, emiten sentencias e imponen penas que son inatacables.

A).-Son facultades de los Congresos locales:

I.-Del orden Federal, las que determinan la Constitución y demás leyes que de ella emanen;

II.-Legislar sobre todos los ramos de administración o gobierno interiores que sean de la competencia del Estado, conforme a la Constitución Federal y reformar, abrogar y derogar las leyes que expidiere, así como también reformar esta Constitución previos los requisitos que ella misma establece;

III.-Aprobar anualmente los presupuestos de Ingresos y Egresos del Estado, y decretar en todo tiempo las contribuciones que basten a cubrir los Egresos de los Municipios;

IV.-Aprobar o reprobado las cuentas de los caudales públicos, que deberá presentar las Secretarías de Programación y Finanzas dentro de los 30 días siguientes a la apertura del período de Sesiones Ordinarias de cada año. En caso de que fueren reprobadas dichas cuentas, consignar al Ministerio Público a los presuntos delincuentes para la averiguación correspondiente y aplicación del castigo a los responsables;

V.-Calificar irrevocablemente la elección de sus miembros y resolver las dudas que ocurran sobre la misma.

VII.-Erigirse en Colegio Electoral para el escrutinio de votos emitidos en la elección de Gobernador; calificar ésta y declarar electo al ciudadano que hubiera obtenido mayoría de sufragios, En caso de empate, designar de entre los que hubieren obtenido

igual número de votos al que deba desempeñar el Poder Ejecutivo.

VIII.-Resolver y calificar las elecciones ordinarias y extraordinarias de los Ayuntamientos del estado, y resolver las dudas y las cuestiones suscitadas con motivo de las mismas elecciones, irrevocablemente.

IX.-Intervenir en las elecciones de senadores por el Estado, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 56 de la Constitución Federal;

X.-Integrar el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con la competencia y en la forma y términos que determine la ley de la materia;

XI.-Conocer de las renunciaciones y licencias de los Diputados y del Gobernador; y otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia por más de dos meses o renunciaciones de los magistrados del Supremo Tribunal, que le someta el Ejecutivo del Estado.

XII.-Recibir las protestas de los funcionarios a que se contrae la fracción anterior.

XIII.-Otorgar permiso al Gobernador para salir del territorio del Estado cuando su ausencia fuere mayor de 30 días.

XIV.-Nombrar Gobernador interino cuando la falta del Propietario sea temporal o designar sustituto si la falta del mismo propietario fuere absoluta.

XV.-Fijar y notificar la división política, administrativa y judicial del Estado;

XVI.-Cambiar provisionalmente en caso necesario, la residencia de los Poderes del Estado.

XVII.-Nombrar persona o personas idóneas que representen al Estado en las controversias que se susciten con motivo de leyes o actos de la autoridad o Poderes Federales que vulneren o restrinjan la soberanía del Estado.

XVIII.-Legislar en materia educativa en los términos del Artículo 3o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a lo dispuesto por la Legislación Federal correspondiente.

XIX.-Expedir leyes electorales conforme a la presente Constitución y fijar días extraordinarios para que se verifiquen las elecciones que por cualquier motivo no se hubieran celebrado en los que señalen las mismas leyes;

XX.-Convocar a elecciones extraordinarias;

XXI.-Dirimir las cuestiones que sobre límites se susciten entre Municipios;

XXII.-Autorizar, cuando lo juzgue conveniente, las enajenaciones que debe hacer el Ejecutivo de los bienes que según las leyes, pertenezcan al Estado.

Es importante señalar el concepto de descentralización que aplica Kelsen al Estado federal: "El orden jurídico de un Estado federal se compone de normas centrales válidas para todo su territorio y de normas locales que valen solamente para partes de este territorio, los territorios de los Estados componentes (o miembros). Las normas centrales generales o leyes federales son creadas por un órgano legislativo central, la legislatura de la federación, mientras que las normas generales locales son creadas por órganos legislativos locales o legislaturas de los Estados-miembros. Esto presupone que en el Estado federal el ámbito material de validez del orden jurídico o, en otras palabras, la competencia de legislación del Estado encuéntrase dividida entre una autoridad central y varias autoridades locales" (56)

"El Estado federal-expone Kelsen-se caracteriza por el hecho de que los Estados miembros poseen un cierto grado de autonomía constitucional, es decir, por el hecho de que el órgano legislativo de cada Estado-miembro es competente en relación con materias que conciernen a la Constitución de esa comunidad, de tal manera que los mismos Estados-miembros puedan realizar, por medio de leyes, cambios en sus propias Constituciones". (57)

Todos los estados de la Federación cuentan con un Poder Legislativo. Cabe señalar que el imperativo de darse su Constitución cada entidad federativa, es porque se lo impone la propia Constitución General en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos, por dicha Constitución y por "las particularidades de los Estados". A las Constituciones de los Estados alude también el artículo 133, que señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de

(56) Kelsen, Op.cit pág.335

(57) Ibidem, pág.334

ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados (58)

Según Felipe Tena Ramírez, estudioso del derecho, en su libro sobre Derecho Constitucional Mexicano, señala que suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados-miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. (59)

El artículo 41 dispone expresamente que las Constituciones particulares de los Estados "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal", en otros varios preceptos la Constitución impone ciertas obligaciones positivas y negativas de los Estados, que sus Constituciones de ben respetar (60)

"La función legislativa local está acotada estrechamente por la esfera federal", el poder ejecutivo se deposita en el gobernador. Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República; velar por la observancia de las leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, mandar la fuerza armada del Estado, hacer ciertos nombramientos, etc. En todas las Constituciones se le reconoce el derecho de veto. El Secretario de Gobierno suele representarlo cuando requiere su presencia la legislatura. (61)

Nuestra Constitución provee en su artículo 135 a la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir, además, a las dos cámaras de la Unión, de las cuales en la de Senadores están representados los Estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades. (62)

Otra obligación de índole positiva que la Constitución impone a los Estados es la contenida en el artículo 120: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales" (63)

Las legislaturas estatales ejercen facultades que derivan en forma expresa de la Constitución General, como en los casos previstos en los Artículos 5, 17, 15, Fracción IV, y 121, Fracción V, o facita, como cuando se utilizan las fórmulas "conforme a la ley", "las leyes determinarán", o "de acuerdo con la ley", etc, como en los casos previstos en los Artículos 40 y 60 (64)

Por lo demás los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia,

(58) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 137

(59) Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* pág. 137

(60) Constitución, Artículo 41

(61) Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* pág. 147

(62) Constitución, Artículo 135

(63) Constitución, Artículo 120

(64) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 4 y 6

naturaleza y circunstancias. En la práctica los sistemas de organización adoptados no han sido ni variados ni espontáneos; existe una virtual uniformidad en la organización y funcionamiento de los Congresos locales. En la actualidad todos los congresos lo cales están integrados por una Cámara, la de diputados.

En cada Constitución de los estados se establecen los requisitos que deben reunir aquellos que aspiran a ser legisladores locales, dichos requisitos exigidos se suponen que son con miras a garantizar que se logren ciertos niveles mínimos en cuanto a capacidad para el buen desempeño del cargo, conocimientos de las necesidades y problemas de la entidad.

La función de los diputados locales es defender los intereses propios de los habitantes del distrito electoral que los eligió, por ello se pide que tenga una vecindad, en algunos casos se pide tenga 5 años de arraigo.

Por lo que se refiere a los diputados locales se dispone que quien ocupe un cargo en la administración pública federal o local, si aspira a ser diputado local debe renunciar dentro de un plazo que va de tres a 6 meses antes del día de la elección.

Desde 1933 por mandato de la Constitución General, por lo que respecta a los legisladores locales, existe la no reelección en forma relativa; quien fue diputado, propietario o suplente, y haya estado en ejercicio, no puede presentarse como candidato para ocupar el mismo puesto para el periodo inmediato, ni aun por diferente distrito electoral. El principio, procura impedir que al menos no se perpetuen en el cargo, aunque por desgracia, por lo que se refiere a los priístas, como son las curules "cuotas de poder" se la pasen de local a federal, o senador y viceversa como ha ocurrido en varios estados de la república.

1.10 NECESIDAD DE FORTALECER LAS FACULTADES DEL LEGISLATIVO

El propio titular del Ejecutivo en diversas ocasiones desde su toma de posesión y en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995 -2000, ha venido insistiendo en acotar los amplios poderes presidenciales y en mantener una nueva relación, sana y respetuosa, con el Congreso de la Unión.

Lamentablemente en los hechos, se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente al poder legislativo.

Realmente se requiere voluntad política para cambiar actitudes y aceptar con toda naturalidad que la división de poderes y el fortalecimiento de nuestro régimen federal, es el mejor camino para legitimar el ejercicio del poder, es el medio para compartir responsabilidades, coordinar esfuerzos, con respecto al ámbito de competencias que a cada poder debe corresponder.

La Reforma del Gobierno tiene que ser integral, entendida Esta como la transformación de actitudes y de prácticas gubernamentales, de instituciones y de normas, encaminadas al fortalecimiento de los poderes. Reforma que es necesario se lleve a cabo y se impulse principalmente por los propios miembros del poder legislativo y ex legisladores de los diferentes partidos políticos, para transformar al Congreso de la Unión en un poder que recobra respetabilidad y dignidad y pueda ejercer con mayor independencia las facultades que la propia Constitución le confiere.

Se trata de lograr que la letra muerta y el espíritu de la ley armonicen con la realidad y vivamos en un verdadero Estado de Derecho.

1.11 DESPRESTIGIO DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

Llama mucho la atención al pueblo de México, ver como legisladores de este país se exhiben y se desgastan mutuamente y utilizan la máxima tribuna del país para debatir cuestiones en ocasiones sin mayor trascendencia.

Se sigue con mucha frecuencia censurando a la institución parlamentaria en México, lo que ésta sigue sometida a la hegemonía del Poder Ejecutivo.

Las intervenciones parlamentarias de las fuerzas de oposición, en ocasiones resultan intrascendentes. Mucho ayudarían mejor los legisladores en éstas épocas dedicarse a realizar gestorías, que serían de más ayuda a la población que padece la crisis.

Se habla de que mucho ha mejorado por ejemplo la oposición en su actuación, por que a su arribo a las cámaras, hace algunos años, las fuerzas políticas se redujeron a injurias, a verdaderas agresiones que cayeron en "pleitos de mercado" ante el asombro y vergüenza de la sociedad civil, que contempló a través de los medios de información su debut y fue testigo de la gran cantidad de adjetivos usados por éstos.

Es muy común escuchar que lamentablemente los legisladores de la oposición abandonan en muchas ocasiones "dignamente" el recinto parlamentario, cuando no les parece alguna iniciativa que se presenta.

Mientras tanto se sigue desprestigiando el Órgano legislativo y los diputados siguen actuando con ligereza, aprobando al vapor como de costumbre las iniciativas con los famosos "mayoriticos y consensos" de los priistas.

El colmo fue que la clausura del segundo período ordinario de sesiones de la legislatura, concluyera con menos de 20 legisladores en el pleno.

Los diputados del PAN ya ni la burla perdonan ya que en la tribuna al ver falta de quórum en lugar de decir "honorable asamblea" de plano dijeron "honorables curules", porque los diputados de plano brillaron por su ausencia.

La sociedad civil seguramente contempla la oportunidad de por su "exceso de asistencia" que por ningún motivo se llegue a aprobar la reelección de los diputados.

En relación a este tema mucho se ha escrito y opinado en los medios de información y la generalidad de periodistas y escritores coincide en la falta de respeto al poder legislativo (ambas cámaras), sin faltar el papel indigno de los legisladores en México.

"Después de tres meses de receso, ayer volvió a conjuntarse la Cámara de Diputados, para iniciar un nuevo período ordinario de sesiones. Segundo del segundo año del ejercicio de la LVI Legislatura." (65)

"Aunque con asistencia escasa, apenas 276 diputados de los 500 en funciones, se eligió la mesa directiva que funcionará del 15 de marzo al 14 de abril y se nombraron comisiones de cortesía." (66)

"Los legisladores de los partidos políticos representados en la cámara de Diputados, cobran en exceso al erario público haber levantado el dedo para la aprobación de aumentos fiscales de 1995 y 1996, así como leyes leoninas para el pueblo que obedece y trabaja más para abastecer la tiranía" (67)

"La independencia del Legislativo hasta el momento se manifiesta en sus miembros más que en la libertad para aprobar o reprobar leyes, en la nota de su incurable servilismo y adulación al hombre ante quien doblan one veces al día la empolvada rodilla, y que se dan por bien pagados con los viajes de placer a todo el mundo, como mira a su obediencia." (68)

(65) Alcantara, E. Armando, "Hora del recuento", El Nacional, mayo 15 de 1996, pág. 8

(66) Loc. cit. pág. 8

(67) Viveros, Angel, "Carteleza Política" El Financiero, marzo 31 de 1996, pág. 36

(68) Loc. cit.

En su artículo publicado en El Financiero, titulado, "Los Candados del Congreso", Rolando Cordera, puntualiza: "En el momento en que esta comunicación se publique, los diputados habrán terminado su labor de cancerberos, poniendo candados a la reforma constitucional destinada al combate de la delincuencia organizada". (69)

"Francisco Peraña Burelo, articulista de El Universal, señala "numerosas son las voces que se están pronunciando en el sentido de que los legisladores (de ambas cámaras) deberían ser reelegibles sin que para ello tenga que transcurrir ningún periodo intermedio" (70)

Y esto agrega: porque consideran que la reelección es un medio parlamentario y el Poder Legislativo mexicano se fortalece e independice. En un primer impacto la propuesta es sugerente. Tanto así "se vende vinculada con la experiencia norteamericana, en donde a la reelección se le abonan gran parte de los éxitos de un parlamentarismo ejemplar". (71)

Añade Peraña Burelo, que si sólo a ello nos atuviéramos, porque la misma implantación de la reelección garantizara un éxito semejante en México, habría que anticipar que el Congreso de la Unión de nuestro país -y consiguientemente las legislaturas locales- funcionarían en inmejorables condiciones desde el momento mismo en que diputados y senadores pudieran permanecer en el cargo por tantos periodos como el electorado decidiera. (72)

Luis Béjar, catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y estudiosa de la ciencia política, aseguró que "el interés de la sociedad es tener legisladores que se mantengan en el cargo validados por el voto popular, no por lo que decide la élite de un partido" (73)

Mucho, pues se ha hablado en torno al poder legislativo y los legisladores, pero lo cierto es que todos coinciden en obligar a los diputados y senadores a atender las demandas de sus electores, y se considera que como no hay reelección inmediata éstos están más preocupados por edificar su futuro político y buscar donde colocarse cuando termine su periodo.

aunque hay quienes piensan: "Los legisladores mantienen una doble personalidad: primer lugar, al ostentarse tanto como representantes de la ciudadanía; en segundo, al actuar también como tales con respecto al partido político que impulsa su candidatura para la ocupación de este puesto. Si con los electores quedan unidos por el voto que le permite acceder al escaño, con los partidos adquieren la obligación de abrazar las líneas programáticas de la organización, en razón del proceso de selección que antecede a la contienda electoral." (74)

(69) Cordera, Rolando, "Los candados del Congreso", El Financiero, marzo 14 de 1996, pág. 6

(70) Burelo Peraña, Francisco, "Reelección de Legisladores", El Universal, marzo 16 de 1996, pág.

(71) Loc. cit.

(72) Loc. cit.

(73) Béjar Algezi, Luisa, "Nota informativa", periódico Reforma, marzo 13 de 1996, pág. 6

(74) Garzaena A, Representación Política y Constitución Democrática, Madrid Civitas, 1991, pág. 66 (retomado del análisis de Luisa Béjar Algezi, publicado en la Revista Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 1995

1.12 FORMULACION DE LAS INICIATIVAS

EL ARTICULO 71 Constitucional señala:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.-Al Presidente de la República.

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y

III. A las Legislaturas de los Estados

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates (75)

En términos generales, el proceso legislativo comprende el conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las cámaras, hasta la publicación de la ley en el Diario Oficial, proceso en el que colaboran los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El presidente de la república interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la ley. Estos aspectos caen dentro del principio de la colaboración que los poderes se deben prestar entre ellos. (76)

Las votaciones de ley o decreto serán nominales.

De acuerdo dice Jorge Carpizo, con el artículo 71 constitucional, el presidente de la república tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, y en la realidad es el quien envía la gran mayoría de las iniciativas que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que permitió una mayor representación para los partidos de oposición, principalmente para el PAN. (77)

De acuerdo a investigaciones que hemos realizado en la Biblioteca del Congreso de la Unión, en 1935, 1937 y 1941, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo fueron aprobados por unanimidad en la cámara de diputados. En 1943, fue aprobado por unanimidad el 92% de los proyectos; en 1947, el 74%; en 1949, el 7%; en 1953, el 59 %; en 1955, el 62%, y en 1959 el 95%.

(75) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 71

(76) Carpizo, Jorge. "La Constitución Mexicana de 1917", México, UNAM, 1973, págs. 248-253.

(77) Op cit. "El Sistema representativo en México", Revista Jurídica Veracruzana, T. XXIII Número 2, Xalapa, Veracruz, 1972, págs. 26-30.

En contra de los proyectos votaron en 1943 el 4 % de los diputados; en 1947, el 3 %; en 1949, el 77 %; en 1953, el 3 %; en 1955, el 5 %; y en 1959 el 4 %. (78)

En su libro sobre el Sistema Presidencial Mexicano, Jorge Carpizo, asegura que: "durante el periodo de Obregón, más del 98 % de las leyes aprobadas por el congreso fueron iniciativas presidenciales." (79)

De acuerdo con lo que hemos investigado en torno a que sea el titular del Poder Ejecutivo el que inicie las leyes o decretos, varios estudios en la materia nos dicen:

"El hecho de que el ejecutivo inicia la gran mayoría de los proyectos legislativos no es una situación privativa de México. En Gran Bretaña, en el periodo 1959-1963, el 90 % de las leyes, fueron iniciativa de los ministros; y en Francia, en el periodo 1962-1967, el 80 % de las iniciativas legislativas fueron del gobierno. (80)

"En México, algunas iniciativas del presidente no han prosperado, quizá la principal razón para ello, sea que el propio presidente perdió interés en tales iniciativas. Como ejemplos Carpizo menciona el proyecto de reforma constitucional que Calles remitió en noviembre de 1926 y que recogía las proposiciones de la primera convención nacional fiscal, y al proyecto de reforma constitucional que Cárdenas envió en 1936 y que contenía también proposiciones de carácter fiscal." (81)

"Mangada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales para su adecuado funcionamiento, las cámaras de nuestro Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con el mandato constitucional. La confusión de órganos y funciones, normal en el formato parlamentario, en uno presidencial como el nuestro, ha derivado en la actuación de un presidencialismo virtualmente exento de controles y equilibrios." (82)

"Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención de nuestro parlamento en la expedición de la ley, campo que de suyo lo pertenece, ha quedado así reducida a la tarea de ratificar para formalizar las decisiones presidenciales. En consecuencia, el control jurídico sobre el edificio gubernamental no logra establecer efectividad alguna frente al peso de la burocracia al determinar los alcances y contenidos de la ley. Dificultad similar se verifica en la aplicación del control político entregado al Congreso de la Unión sobre las actividades gubernamentales, en virtud de la desactivación del replanteamiento funcional de la división de poderes." (83)

(78) González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Edit. Era, México, 1965, pág. 17.

(79) Carpizo, Jorge, "El Sistema Presidencial Mexicano", México, pag. 84.

(80) Finer E. Samuel, "Great Britain en Modern Political Systems, Europe, Englewood Cliffs", Nueva Jersey, Prentice - Hall, 1968, pág. 113.

(81) Op. cit. "El Sistema Federal Mexicano, en los sistemas federales del Continente Americano, UNAM y FCE, México 1974, pág. 4.

(82) Bójar Algazi, Luisa, *El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano*, Revista No. 6 de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, cuarta época, número 6, de enero-marzo de 1995, págs. 201-202.

(83) *Loc. cit.*

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

"En el caso que el titular de la administración pública, por el carácter del lazo que lo une a la mayoría parlamentaria y la extrema fragmentación e ineficacia de la oposición, ha absorbido en buena parte la regulación de la actividad legislativa. En efecto, este hecho, quizás común en la actualidad en otros países, en el nuestro ha adquirido una dimensión extrema, toda vez que el derecho de los legisladores a la libre deliberación e introducción de ajustes en las iniciativas presentadas a su consideración, se ha visto hondamente violentado" (84)

Sin embargo conforme al inciso b) del artículo 72 constitucional, el presidente de la república puede hacer observaciones a proyectos de ley que envíe el congreso, dentro de diez días hábiles posteriores a aquel en que los recibió. A esta figura jurídica se le ha denominado veto, que significa la acción de prohibir, lo cuál quiere decir que el presidente de la república tiene el derecho a vetar los proyectos de ley cuando el no este de acuerdo con ello.

Hay quienes dudan de la independencia del poder legislativo cuando el presidente de la República, es el que envía las iniciativas.

" En un congreso que sabe únicamente lo que el ejecutivo quiere que conozca, no es un órgano independiente." (85)

"La formulación de la ley es una de las tareas fundamentales de las asambleas representativas. Del adecuado desempeño de la misma depende en buena medida la posibilidad de que una sociedad pueda desarrollarse bajo formas de convivencia más o menos pacíficas, a pesar de la divergencia de intereses que en general enfrenta a sus miembros. Así pues, no exageran aquellos que en esta responsabilidad advierten la oportunidad de contar con soluciones anticipadas a los conflictos."(86)

"El esfuerzo de dar vida a la ley implica la resolución de problemas tanto políticos (valorativos), como de orden técnico-jurídico. En el primer caso, el legislador debe determinar cuándo y en qué circunstancias es conveniente crear, reformar o derogar una ley, o cuando, en cambio, es preferible que la solución de un asunto quede en manos de los integrantes

(84) J. J. Orozco H., "Las Legislaturas y sus funciones de control sobre la actividad gubernamental", en Política y procesos legislativos, México, Angel Porrúa-UNAM, 1985, páq. 32, tomado del análisis El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano, de la doctora Luisa Béjar Alqazi, publicado en la revista de las especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, No. 6 de enero-marzo de 1995, páq. 202.

(85) Soransen, Theodore C., "Decision-making in the White House," Nueva York, Columbia University Press, 1963, páq 105.

(86) Béjar Alqazi, Luisa, "El Quehacer Legislativo", análisis publicado en la Revista Asamblea, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, volumen 2 del mes de Julio de 1996

de los poderes Ejecutivo y Judicial, esto con el propósito de dar respuesta particular a situaciones de suyo individuales y siempre en aras de alcanzar una mayor equidad y justicia.”(87)

“En sentido similar, el proceso legislativo obliga ponderar de manera crítica los intereses en juego, para posteriormente dar preferencia a unos sobre otros. En una sociedad marcada por la diversidad, este dilema parece a todas luces inevitable, circunstancia que deja a juicio del legislador la responsabilidad de establecer una escala valorativa con miras a favorecer aquellas demandas con mayor gravitación en cada circunstancia.”(88)

“Lo hasta aquí señalado permite observar la honda complejidad que observa esta facultad del quehacer legislativo.”(89)

No es posible generalizar y acusar a los legisladores de oposición de ausencia de propuestas, cuando sabemos que ha pesar de que la sociedad es hoy plural, y plural debe ser su vida política, en una pluralidad real que debiera haber, los legisladores en México, por el predominio del partido oficial todavía en la Cámara no tienen capacidad de decisión.

Se hace necesario hacer realidad el texto del artículo 71 de la Constitución General de la República. Los diputados no solo tienen la facultad, sino el derecho de presentar iniciativas de ley o de reformas y adiciones a la propia Constitución cuando así lo consideren pertinente.

(87) *Loc. cit.*

(88) *Loc. cit.*

(89) *Loc. cit.*

1.13 REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL MENOR TIEMPO POSIBLE CON ALTO GRADO DE IRRESPONSABILIDAD.

Es lamentable que hoy en día se juzgue de falta de dignidad del Congreso, por la su misión de la mayoría de los integrantes, producto de la surrmisión al ejecutivo y por la otra por falta de responsabilidad de éstos para cumplir con sus obligaciones.

El Plan Nacional de Desarrollo, señala: "El Ejecutivo Federal propone respetuosamente a las Cámaras del Congreso de la Unión que sean ellas las que legislen acerca de los plazos y modalidades a los que habrá de conferirse la formula ción de una agenda legislativa y el envío de las iniciativas de ley elaboradas por el propio Ejecutivo a fin de asegurar el examen y la deliberación suficientes." (90)

"El desarrollo democrático no se fortalece a partir de la confrontación entre los Poderes. En este sentido, el respaldio reflexivo, convencido y razonado de la mayoría legislativa a las iniciativas del Ejecutivo coadyuva en el cumplimiento del proyecto nacional, es necesario para la realización de los programas de gobierno, y de ningún modo atenta con tra las convicciones y prácticas democráticas ni la dignidad parlamentaria." (91)

El Gobierno federal empeñosamente divulga independencia de las legislaturas.

"Las Cámaras de Diputados y Senadores son espacios plurales de discusión, análisis y decisión de las fuerzas polít cas de la nación. Asimismo, los congresos locales son ámbitos naturales para la expresión de las voces políticas de las entidades federativas. La independencia de la legislatura federal y de las estatales es esencial para la elabora ción de leyes justas, que beneficien a toda la sociedad (92)

La corresponsabilidad respetuosa entre el Legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones es de alta trascenden cia nacional así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, es congruente con el principio de división y equilibrio de poderes. (93)

"El ejecutivo está convencido del valor democrático y de la necesidad nacional de consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente, respetado por la sociedad y coadyuvante activo en la defensa de la soberanía, el impulso al desarrollo y la procuración de la equidad social". (94)

Siendo diputado Gilberto Rincón Gallardo, declaró: "aprobamos, en promedio, casi dos iniciativas por sesión, lo que hace claro que los diputados poco pudieron aportar a esas iniciativas, que lo que tenía que hacer esta cámara era avalar, era legitimar.

(90) El Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, pág. 58

(91) Loc. cit.

(92) Op. cit. pág. 57

(93) Loc. cit.

(94) Loc. cit.

Y agregó: es imposible, simplemente por la cantidad de iniciativas que recibió la Cámara de Diputados, que la misma hubiera puesto en juego sus fuerzas políticas, su capacidad y sus posibilidades para modificar realmente las iniciativas que llegan del Ejecutivo.

Y añade: Si analizamos cuántas iniciativas no han salido del Ejecutivo, vamos a ver el triste papel que todavía juega la Cámara de Diputados por la falta de participación de los propios diputados." (95)

Otro ex diputado de la oposición, Diego Zavala, del PAN, declaró: "La intensa participación plural no incluye el hecho de que el Ejecutivo siga siendo prácticamente el único promotor de iniciativas. No desconocemos que ésta es una tendencia que se manifiesta por la preocupación de muchos en numerosos países, incluso, de larga tradición parlamentaria." (96)

El ex legislador panista agrega con ironía afirmando: "sostenemos también que no se ajusta a la verdad la afirmación de que en 24 horas esta Cámara resuelve las iniciativas que recibe. Antes de esas 24 horas, se producen también que no se ajusta a la verdad la afirmación de que en 24 horas esta Cámara resuelve las iniciativas que recibe.

Antes de esas 24 horas, se producen trabajos en comisión, diálogos entre legisladores y grupos parlamentarios que buscan y alcanzan consenso." (97)

Como se puede analizar la preponderancia del Ejecutivo en la función legislativa no es algo que se dé aisladamente en nuestro país. Ya que el fenómeno se extiende y ha sido advertido con alarma en diversas latitudes.

Como se podrá analizar, el propio titular del Ejecutivo en diversas ocasiones desde su toma de posesión y en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha venido insistiendo en acotar los amplios poderes presidenciales y en mantener una nueva relación, sana y respetuosa con el Congreso de la Unión.

(95) Rincón Gallardo, Gilberto, "La representación deformada". El Universal, pág. 8, marzo 14 -1994.

(96) Zavala, Diego, Intervención parlamentaria, "Diario de los Debates" del 15 de julio de 1992.

(97) Rincón Gallardo, Gilberto, op.cit. pag. 8

Sin embargo, lamentablemente en contraste con las buenas intenciones manifestadas, en los hechos se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente a los otros poderes.

Lo que se requiere es precisamente voluntad política para cambiar actitudes y aceptar con naturalidad que la división de poderes y el fortalecimiento de nuestro régimen federal, es el mejor camino para legitimar el ejercicio del poder, es el medio para compartir responsabilidades, coordinar esfuerzos, con respecto al ámbito de competencias que a cada poder debe corresponder.

Hoy se hace necesario fortalecer y dignificar la tarea del poder legislativo y de dignificar el papel de los legisladores, que de lograrse en mucho ayudaría esos cambios de fondo a mejorar nuestras instituciones republicanas.

Es lamentable que exista un divorcio entre la letra de la ley con las prácticas de gobierno, aún cuando se insiste: "por un estado de derecho y un país de leyes".

En México se sigue legislando "al vapor" en menos de 24 horas, se ha hecho una práctica y una costumbre de "sacar adelante las iniciativas del ejecutivo federal", ante la crítica dura de los medios de información por la manera tan irresponsable de los señores legisladores, para cumplir con su "tarea". Iniciativas que por desgracia las aprueban sin haber tenido tiempo de leer ni siquiera el dictámen correspondiente, ya no se diga la iniciativa completa.

La autonomía del poder legislativo sigue siendo sólo retórica. El entonces coordinador general de la Cámara de Diputados Fernando Ortiz Arana, señaló: "Hemos hecho un esfuerzo por desochar la rígida decisión mayoritaria".(98)

(98) Ortiz Arana, Fernando. "Estudios Parlamentarios", Revista de Política y Derecho Parlamentario I, Año I, junio-julio de México, 1992 No. 1 p47, 161

Y agrega el ex Presidente de la Cámara de Diputados: "todas las actividades de la Cámara han estado presididas por el principio de la armonía y el consenso. Hemos fortalecido el Poder Legislativo y sus lazos de colaboración con los otros poderes." (89)

Las anteriores declaraciones no dejan de ser más que formulismo político.

El caso más reciente de la aprobación por "mayoriteo de priístas" fue el incremento al IVA que lesionó los intereses del pueblo en general y que contra todo los legisladores lo aprobaron por "consenso".

(89) Loc. cit.

1.14 LA SUBORDINACION DEL LEGISLATIVO AL EJECUTIVO FEDERAL

Lamentablemente por "comodidad de la inercia" los legisladores en México han permitido estar subordinados al presidente de la república, perdiéndose así en gran parte la independencia que el poder legislativo debe poseer.

"Prader Fodéré señala que los poderes son independientes cuando los miembros de uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro." (100)

La anterior afirmación nos parece que tiene mucho de verdad, ya que por convención los legisladores en México permanecen subordinados al ejecutivo federal. El papel de los legisladores no puede reducirse a la simple enmienda de iniciativas. Sobre el poder Legislativo, Pablo González Casanova nos dice:

"El poder legislativo tiene en nuestra historia dos épocas de especial esplendor: las presidencias de Juárez y de Madero, en las que conservó su independencia, durante la presidencia de Obregón se logró dominarlo y no es sino hasta 1940 que se volvió a permitir la entrada al congreso de algunos miembros de la oposición—aproximadamente el 5 % del congreso—; pero eso sí se cuidaba que no fueran muy brillantes, sino más bien oscuros y poco conocidos." (101)

Se ha hablado mucho y escrito de las razones por las cuales el presidente de la república ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros.

Manuel Moreno Sánchez, periodista y escritor, en su libro, sobre Crisis Política en México, señala:

A) "La gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo de sea.

b) si se rebelan, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el presidente es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la

(100) Fodéré, Prader, "Elementos de derecho público", (retomado del libro "El presidencialismo Mexicano", de Jorge Carpizo), pág. 38

(101) González Casanova, Pablo, op.cit., pág. 16

administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial;

c) relacionado con el inciso anterior: por agradecimiento, ya que saben que le deben el sitio;

d) además del sueldo, existen otras prestaciones económicas que dependen del líder del control político, y

e) aceptación de que el poder legislativo sigue los dictados del ejecutivo, lo cual es la actitud más cómoda y la de menor esfuerzo, amén de que esta postura se declara sin ningún recato " (102)

En 1977, el senador Gustavo Guerra Castañes, al hablar en nombre de los senadores que comunicaron a la cámara de diputados, la terminación del período de sesiones, declaró que se había legislado siguiendo los lineamientos señalados por el presidente José López Portillo. (103)

"Menguada la independencia de poderes que se reclama en los regímenes presidenciales para su adecuado funcionamiento, las cámaras de nuestro Congreso han tenido serias dificultades para cumplir con el mandato constitucional. La confusión de órganos y funciones, normal en el formato parlamentario, en uno presidencial como el nuestro, ha derivado en la actuación de un presidencialismo virtualmente exento de controles y equilibrios." (104)

"Atada a la lógica del sistema político mexicano, la intervención de nuestro parlamento en la expedición de la ley, campo que de suyo le pertenece, ha quedado así reducida a la tarea de ratificar para formalizar las decisiones presidenciales" (105)

Desde hace casi ochenta años, en 1916, Venustiano Carranza señaló en uno de sus discursos ante el pleno del Congreso Constituyente, cuando se refirió a la inoperancia del principio de separación de poderes.

"Tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar,

(102) Moreno Sánchez, Manuel, "Crisis Política en México", México, Edit. Extemporaneos, 1970

(103) Op.cit., p. 60-63

(104) Béjar Algazi, Luisa, Revista No. 6 de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, cuarta época, número 6, de enero de 1995, p. 201-202

(105) Op.cit., 65

por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese alguna iniciativa de ley del Ejecutivo, sino al menos de que hiciese observación alguna." (106)

A 80 años de distancia, lamentablemente, sigue teniendo vigencia la crítica de Don Venustiano Carranza, acerca del divorcio entre la letra de la ley con las prácticas gubernamentales.

Las voces que hemos escuchado coinciden en que el Poder Legislativo debe ejercer sus funciones y opere como verdadero freno y contrapeso de las amplias atribuciones del Ejecutivo Federal.

No se requiere de ninguna manera ser sabio para comprender y entender que lamentablemente en México, no existe una independencia de poderes. Y que el Legislativo hace lo que el Ejecutivo le ordena. Que se induce la armonía entre poderes y de que los diputados priístas que siguen siendo mayoría hacen lo que el titular del Poder Ejecutivo ordena a través del Coordinador General de la fracción priísta que ostenta el cargo de Presidente de la Gran Comisión.

Por lo que hemos investigado, se desprende que se hace necesario que la Cámara de Diputados reasuma con sentido de responsabilidad la función que constitucionalmente le corresponde.

(106) Op. cit. 67

1.15 FACULTADES QUE HA EJERCITADO EL PODER LEGISLATIVO PARA DESCONOCER LOS PODERES DE LOS ESTADOS Y DESAFORAR GOBERNADORES.

Aunque actualmente ya no es práctica común como en sexenios anteriores en que por decisión del ejecutivo federal el Congreso de la Unión y las legislaturas ejercitaban la facultad para desconocer los poderes en los estados o desaforaban gobernadores, quisimos analizar este aspecto por la importancia del mismo, sobre todo porque fue una época en que bajo presiones del titular del poder ejecutivo federal las cámaras actuaron bajo presiones.

De acuerdo a lo investigado en la Hemeroteca Nacional, aparecen gobernadores que fueron enjuiciados por el Poder Legislativo.

El presidente sin embargo sigue removiendo a los gobernadores con los que esta en desacuerdo o que por otras razones no desea que continúen en el cargo. Los medios que han sido utilizados por cada presidente de la república, varía. En el caso del gobernador de Sonora, Carlos Armando Biebrich en 1975- Luis Echeverría logro hasta la desaparición de poderes en la entidad federativa (107)

De acuerdo a la información recabada las dos últimas declaraciones de desaparición de poderes ocurrieron en 1975, y tuvieron todos los visos de una confrontación política entre el poder ejecutivo federal y los locales: el 31 de enero se decretó con respecto al estado de Guerrero, y el 29 de abril respecto al estado de Hidalgo. Según el dictamen se asentó que en Hidalgo existía "un sistema autoritario de gobierno, en que se desconocen y atropellan las garantías individuales constitucionales de los ciudadanos, cuya existencia transcurre, consecuentemente, bajo la amenaza y el terror." (108)

"El presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente, es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encauza la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas." (109)

(107) Encéstor, "diEscrial", Marzo-6- México, 1975

(108) De la Mora, Juan Miguel, (retomado del libro ICayeren de Carlos Henckade), Edit. Calypso, S.A. 1979, págs. 89-93.

(109) Carpizo, Jorge, Op.cit. pág. 200

De acuerdo a un estudio realizado del periodo 1929-1930, por el periodista sonorense Carlos Moncada, en el tiempo que gobernó Don Emilio Portes Gil, de 1929-1930, que fue un periodo corto, siete gobernadores fueron desafortados.

En el régimen de Pascual Ortiz Rubio, 1930-1932, nueve gobernadores fueron renunciados, y otros desafortados.

En el régimen de Abelardo L. Rodríguez, 1932-1934, cinco gobernadores fueron desafortados y otros renunciados.

En el régimen del Presidente Lázaro Cárdenas, 1934-1940, 17 gobernadores fueron desafortados, renunciados y otros salieron por el "camino de la licencia".

En el régimen de Manuel Avila Camacho, 1940-1946, hubo cinco gobernadores desafortados.

En el sexenio de Miguel Alemán, 1946-1952, hubo ocho gobernadores que pidieron licencia y otros los desafortaron.

En el régimen de Adolfo Ruiz Cortines, 1952-1958, cuatro gobernadores pidieron licencia.

En el sexenio de Adolfo López Mateos, 1958-1964, hubo tres gobernadores con licencia.

En el régimen de Gustavo Díaz Ordaz, 1964-1970, un sólo mandatario por problemas universitarios dejó la gubernatura.

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976, seis gobernadores fueron renunciados, y otros desafortados. En algunos de los casos los gobernadores que no estaban en el afecto del ex presidente LEA sus renunciaciones fueron "por motivos de salud".

En el régimen de José López Portillo, 1976-1982, un sólo gobernador tuvo que pedir licencia por problemas universitarios.

En el de Miguel de la Madrid, 1982-1988, aunque es sexenio más reciente fueron alrededor de 3 ó 4 los mandatarios que también fueron renunciados y no precisamente por enfermedad.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, en más de media república cambio de gobernadores, en la mayoría de ellos por problemas postelectorales, que la sociedad civil calificó como "concertaciones con el PAN".

En lo que va del sexenio de Ernesto Zedillo, tres gobernadores han tenido que dejar la gubernatura. En Guerrero, por la masacre de campesinos en la población de "Aguas Blancas". En Chiapas, por el conflicto del Ejército Zapatista. En Nuevo León, por la ingobernabilidad en el Estado.

De acuerdo a lo que hemos investigado, cada sexenio el Presidente de la República, remueve de una u otra forma gobernadores. En sexenios atrás el Titular del Poder Ejecutivo inducía desafiarlos por la vía del Congreso, de la Comisión Permanente o por el Senado de la República.

En otras ocasiones la destitución se hizo aparecer como castigo para apaciguar al pueblo cuando el conflicto derivaba en represiones y muertes. En algunos los movimientos populares encaminados a derrocar a los gobernadores han sido prefabricados, como parte del juego político, o armados por funcionarios desde la capital de México. Lógicamente la caída de los gobernadores, ha sido una clara violación a la soberanía de los Estados. En México pues, tenemos una larga historia de gobernadores destituidos.

1.16 REGLAMENTO INTERNO DEL CONGRESO

Dos son los ordenamientos que regulan la actividad del Congreso: La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento Interior. La Ley del Poder Legislativo, presenta la estructura en su organización interna. Establece las bases para la Organización y funcionamiento del Poder legislativo Federal, el cual se deposita en una Asamblea y, durante los recesos de éste, en la Diputación Permanente.

El reglamento interno del Congreso de la Unión, es el documento que rige la vida interna del Poder Legislativo, data desde 1934 al renovarse el Poder Legislativo y hasta la fecha no ha sufrido mayores modificaciones, que se hacen necesario realizar.

El reglamento que actualmente rige el Gobierno Interior y Organización de este Cuerpo Colegiado, ha sido rebasado ya en cuanto a los preceptos que señala, lo cual hace necesario adaptarse a los momentos actuales en que se desarrollan los trabajos legislativos de una Cámara Pluripartidista.

Lamentablemente no contempla por ejemplo:

1.- las medidas para prevenir el ausentismo.

2.-Ha pesar del avance de la pluralidad, en la Comisión Permanente, no están representados todos los grupos parlamentarios

CAPITULO II

LA EVOLUCION HISTORICA DEL PODER LEGISLATIVO EN EL CONTEXTO CONSTITUCIONAL

1.1 EL PODER LEGISLATIVO EN EL PORFIRIATO

Con la muerte de Benito Juárez y el derrocamiento del presidente Lerdo , Porfirio Díaz llega al poder en 1877, para implantar hasta entrado 1911, un régimen autoritario: el Porfiriato. Bajo la bandera del Plan de Tuxtepec, que defendía el principio de la no reelección. Pronto, sin embargo, se haría necesario modificar el texto constitucional por así convenir a los planes del presidente quien modificaría en varias decisiones el artículo 78 llegando a desaparecer de él cualquier alusión a la no reelección. Por supuesto que, de acuerdo con la legislación federal, al modificar la constitución nacional, los congresos estatales podían también hacer los ajustes necesarios en las constituciones locales con lo cual en algunos estados los gobernadores lograron mantenerse en el poder por varios periodos, con la anuencia y el beneplácito, del presidente.

La injusticia prevaleciente en el país a finales del siglo XIX y principios del actual, derivada de la opresión porfirista, incitó a diversos grupos políticos y a la sociedad en general a lanzar públicamente una serie de protestas contra la situación reinante.

Durante el porfiriato, la labor legislativa de las cámaras se desarrolló conforme se acostumbró durante todo el siglo XIX. Sin embargo, sí hubo una variante con respecto a los trabajos anteriores del cuerpo legislativo, ya que, como se ha dicho, éste órgano se constituyó durante buena parte del siglo pasado en la institución más fuerte del país, con mayor peso incluso que los poderes ejecutivo y judicial.

Los trabajos legislativos se vieron muchas veces limitados en cuanto a su autonomía, no por eso fueron menos importantes las reformas, leyes y decretos que se expidieron durante estos años, como tampoco disminuyó la actividad legislativa propiamente dicha.

El porfiriato fue el periodo de los códigos. Entre 1877 y 1910 el congreso dio a conocer numerosos códigos que pretendían organizar correctamente diversos puntos de la administración pública. Así en estos años se dieron a conocer, o se reformaron, el Código civil, el Código de comercio federal, el Código penal del Distrito Federal, el Código de procedimientos civiles, el Código postal y el Código Sanitario, entre otros. La promulgación de éstos fue uno de los puntos más importantes de la política de Díaz en su afán por reglamentar y organizar sistemáticamente las materias señaladas.

Las sesiones se continuaron llevando a cabo regularmente aunque en ellas se discutieran con frecuencia temas poco trascendentes para el devenir nacional.

México surgió a la vida independiente después de una década de destrucción y de luchas (1810-1821), en un estado de gran desorden y decadencia. El grado de integración económica era sumamente bajo, la tasa de desocupación muy elevada, el capital muy escaso, y las carreteras en un abandono casi total. Tampoco existía un centro político fuerte. Entre 1821 y 1860 México tuvo 50 diferentes gobiernos, cuya duración promedio fue de menos de un año. La vía más socorrida para acceder al poder público era el golpe militar, instrumento del que tan hábilmente y con tanta malevolencia se sirvió Antonio López de Santa Anna, quien entre 1832 y 1855 ocupó la silla presidencial en nueve ocasiones distintas. Sin embargo, bajo esta apariencia anárquica subyacía un sistema de caudillismo, esto es la hegemonía de caudillos temporales cuyo propósito principal era saquear las arcas del erario. (110)

(110) Eric R. Wolf y Edward C. Hansen, "Caudillo Politics: A Structural Analysis", *Comparative Studies Society and History*, Editado por la Universidad de Texas, USA, 1966, págs. 168-179.

El régimen de Porfirio Díaz, centralizó el poder político y fortaleció considerablemente el papel del Estado.

Las decisiones clave se tomaban por lo general por el propio Porfirio Díaz en la ciudad de México, y sin que intervinieran los caudillos locales o regionales. En el seno de las altas esferas de la sociedad mexicana, el puesto político se convirtió en objeto de envidia y de prestigio y formar parte de la élite gobernante era un bien preciado, en parte y quizá en buena medida, porque la estabilidad política era vista como la condición previa, necesaria e indispensable, del crecimiento económico y material. (111)

Nunca, bajo el Gobierno de Porfirio Díaz se formaron las Cámaras por la votación del pueblo. El personal que las integraba era todo seleccionado por el Presidente, quien tenía favoritos reconocidos a quienes constantemente protegía, y que nunca dejaron de ser diputados o senadores.

A lo largo del porfiriato, el Poder legislativo se transformó en un organismo del Ejecutivo, encabezado por Porfirio Díaz, a quien ayudó a mantener en el cargo, al tiempo que sentó las bases para el progreso económico del país. Sin embargo, la mayor parte de la población no gozó del progreso material que caracterizó al régimen.

Algunos de ellos eran viejos, ya inútiles, pero estaban ligados con el caudillo por una rancia amistad o por servicios personales. (112)

Jóvenes aristócratas totalmente ineptos, pero recomendados por padrinos influyentes ocupaban también los escaños del Congreso. Los políticos del día, los científicos, eran constantemente reelegidos. Muchos de ellos asistían poco o nada a las sesiones, porque tenían negocios particulares o comisiones importantes que desempeñar, y ni podían consagrar su tiempo a los trabajos legislativos.

(111) James, Creelman, "The President Diaz Hero of the Americas", Pearsons Magazine, 19 de marzo de 1908, págs. 231-277.

(112) López Portillo y Rojas, José, "Elevación y caída de Porfirio Díaz", México, Edit. Porrúa, 1975, págs. 327-331

vos; sólo se presentaban en escena cuando se necesitaba su voto, o cuando al gún interés oficial o privado los inducía a tomar parte en los debates o a garrar prosélitos para las votaciones. (113)

Al concluir cada bienio, recibía el Presidente innumerables cartas de ciudadanos de toda la República, que solicitaban un asiento en las Cámaras; los gobernadores de los Estados hacían algunas insinuaciones a este propósito; la esposa del Presidente tenía sus protegidos; el Arzobispo de México, que llevaba buenas relaciones con la familia presidencial, apadrinaba algunos ahijados. Con todos aquellos elementos se formaba el primer proyecto del personal legislativo, esto es, con los favoritos del Presidente y de su esposa, con los del Arzobispo, con los de los gobernadores, con los científicos y con los solicitantes, y aparecía desde luego una cosa monstruosa: miles y miles de nombres figuraban en esta primera anotación. Una vez reunido aquel cúmulo de candidatos, se hacía una selección inicial y era todavía muy crecida la lista; luego se procedía a la segunda, a la tercera, y a otras; y al final de la quinta o sexta, después de bien zarandeado aquel inmenso acervo de nombres, se llegaba al resultado definitivo. Dícese que Díaz en persona y su secretario se encargaban de ese enorme trabajo de selección. Pero ese mismo procedimiento de eliminación estaba sujeto, después de todo, a numerosas variaciones, y nadie las tenía todas consigo, mientras el Presidente no remitiese a los gobernadores consigna expresa respecto de las personas que en cada Estado debían ser favorecidas por el voto público. Y todavía podía suceder que Díaz, por medio de carta o mensaje de última hora a los Estados, cambiase algo de lo dicho y hasta llegó a darse el caso de que, después de aprobadas las credenciales, se sustituyese un nombre por otro en la Cámara de Diputados o en el Senado, por vía de simple fe de erratas aparecida en algún periódico semioficial, donde se hubiesen publicado los nombres de los favorecidos por el pseudo voto del pueblo. (114)

La Comisión Permanente, siempre nombrada a gusto y placer del Presidente, iba preparando las cosas para el arreglo final de las combinaciones. Las juntas preparatorias, cuyo personal era siempre de filiación porfirista, dictaminaban, por descontado, en favor de los candidatos oficiales; y muy poco era lo que se discutía, si por acaso solía discutirse, acerca de la validez de las credenciales. (115)

(113) López Portillo y Rojas, José, Op. cit. 328

(114) Loc. cit.

(115) López Portillo y Rojas, José. Op. cit. pág. 157

Instaladas ya las Cámaras, quedaban regimentadas cuidadosamente con presidente, vicepresidentes, secretarios y comisiones del agrado de Díaz, a fin de que no se hiciese nada sin su conocimiento y aprobación; y cada vez que iban a renovarse las Mesas, circulaban las listas oficiales de candidatos, a las cuales se ajustaba la votación de los representantes del pueblo y de los Estados.

Por regla general, no había más iniciativas que las del Gobierno, y éstas casi no se discutían, pues las aclaraciones e interpelaciones a que solían dar lugar versaban sobre puntos de interés secundario y no tocaban la esencia misma de las disposiciones.

Era cosa inaudita que alguien votase contra esas iniciativas, y si alguno se atrevía a hacerlo, causaba asombro su renuencia y osadía, y corría peligro de no ser reelecto para el bienio próximo.

Los diputados y senadores hacían poco uso del derecho de iniciativa, y cuando lo ponían en práctica, salían irremisiblemente derrotados, si no habían contado con la previa aprobación del Ejecutivo.

"En resumen, pues, el Poder Legislativo no era más que un mero fantasma, una entidad irreal, un cuerpo decorativo, que servía sólo para dar apariencia de existir a aquel departamento del Gobierno. Díaz era quien legislaba en realidad, y los legisladores hacían el papel de comparsas, que secundaban dócilmente dicho, ciegamente, sus ideas y propositos". (116)

Amenamento en su libro comenta López Portillo y Rojas, que por sí "acaso sucedía (fenómeno extraordinario!) que pasase algún proyecto de ley contra la voluntad del Presidente, no faltaba medio de deshacer la desobediencia. Y Recuerda en su libro, tres proyectos que, habiendo sido aprobados por la Cámara de Diputados, nunca llegaron a ser leyes; el de la inamovilidad de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, propuesto por Justo Sierra; el relativo al divorcio, cuyo autor, si mal no recuerda, dice fue un diputado de apellido Herrera; y, finalmente, la reglamentación de la libertad de profesiones. Díaz

reprobó la primera y la última, y su esposa la del divorcio; en consecuencia, todas las tres, al pasar al Senado, cayeron en profundo sopor, y no fueron, no digo despachadas, pero ni siquiera discutidas; quedaron traspapeladas para su empre". (117)

A pesar de los múltiples decretos y leyes emitidos por los congresos porfiristas, la legislación no logró beneficiar a la mayoría de la población y sus representantes, diputados y senadores, se encontraban muy lejos de cuidar los intereses de la mayoría. La sociedad presentaba un sistema piramidal cuya base eran el pueblo y la clase trabajadora que vivía en condiciones de extrema pobreza. En la parte superior se encontraba Díaz seguido de las clases privilegiadas, la llamada aristocracia porfiriana, los extranjeros, los intelectuales y los que gozaban de todos los beneficios de un régimen que había permitido, por años, todo tipo de abusos bajo el lema de "poca política y mucha administración" y que se justificaba en los logros económicos alcanzados.

Además, quienes ocupaban puestos clave en la administración porfirista se mantuvieron en ellos hasta que, en algunos casos, la muerte los separó de su cargo. No solo en su gabinete, sino en el ejército y en los estados, los hombres de confianza de Díaz eran sostenidos por él en su cargo mediante un doble juego de concesiones donde ambas partes cedían un poco para su mutuo provecho. Así, el dictador permitía algunos excesos y abusos hacia el interior de sus jurisdicciones y ellos le concedían y aseguraban su continuidad en la silla presidencial sin darle ningún problema, de hecho el régimen se constituyó en una gerontocracia. E incluso durante el gobierno porfiriano las rebeliones indígenas, campesinas y obreras, reclamando justicia fueron constantes.

El poder personal de Porfirio Díaz, las instituciones políticas no funcionaron realmente, sino que quedaron bajo el velo del mero formalismo constitucional. En las

entidades de la república se carecía de autonomía, el mismo Congreso estaba sujeto al Ejecutivo y los legisladores no desempeñaron funciones representativas, de liberantes, legislativas, ni de control.

1.2 LA DISOLUCION DEL CONGRESO DE LA UNION POR DECRETO DE VICTORIANO HUERTA.

Conforme transcurrió el gobierno de Madero, muchos diputados, decepcionados del régimen, se fueron alejando y otros radicalizando en su posición al no encontrar respuesta a sus demandas. Aunque la Cámara tuvo pocos logros efectivos, marcó un camino al movimiento revolucionario.

Como se recordará los zapatistas continuaron en su lucha por la tierra y al no ver resueltas sus peticiones. En noviembre de 1911 formularon el Plan de Ayala que, en lo político, desconocía a Madero como presidente y jefe de la Revolución y llamaba a su derrocamiento, mientras que en lo agrario disponía la nacionalización de los bienes de los enemigos de la revolución y resolvía que los pueblos y campesinos en traran en posesión de sus tierras, desde ese momento y que las conservaran de fendiéndolas con las armas.

El clima de inseguridad que se vivía en el país, la persistencia de la rebelión zapatista, las discusiones sobre una reforma agraria en el Congreso, los sindicatos y la actitud de los inversionistas extranjeros, empezaron a preocupar a los que tenían el poder económico; pensaban que si Madero era incapaz de controlar al país sería necesario tomar medidas radicales.

El cuartelazo en contra del presidente Madero comenzó con la sublevación de una parte del ejército federal el 9 de febrero de 1913, y se prolongó durante los diez

días conocidos como la Decena trágica. Así fue como en sesión extraordinaria del congreso, Madero y Pino Suárez, como vicepresidente, renunciaron, aunque la historia consigna que no hubo quórum legal suficiente de legisladores.

Derrocado en el año de 1913 el gobierno Maderista, le sucede la dictadura de Victoriano Huerta, quien asume la presidencia y hace algunos cambios en la Cámara, y sus diputados fueron abandonándola paulatinamente para unirse al movimiento revolucionario. En lo general todos los legisladores se mostraron preocupados por el papel que desempeñaba la Cámara y estuvieron dispuestos a defender las facultades que les correspondía y el carácter independiente del poder legislativo, situación que lo enfrentó al Ejecutivo. Lo que llegó al límite fue el asesinato del senador Belisario Domínguez, quien había escrito un valiente discurso en contra de Huerta, pero no pudo pronunciarlo ya que fue privado de la vida.

Ante la muerte de Belisario Domínguez, la Cámara consideró que había que actuar y pedir explicaciones al presidente Huerta. Demandó al mismo tiempo garantías para sus miembros y señaló que sus sesiones se celebrarían en un lugar adecuado, lejos del representante del Ejecutivo. Fue entonces que el Consejo de Ministros solicitó a la Cámara que revocara su determinación y se le informó que en caso de no hacerlo se le disolvería por medio de la fuerza pública. El presidente de la Cámara se negó y 84 diputados fueron hechos prisioneros y llevados a la penitenciaría.

Los argumentos que Victoriano Huerta, presidente interino, hizo saber al país, señalaba que el poder legislativo invadía las atribuciones al Ejecutivo y que las Cámaras de la legislatura—se refería a la XXVI—constituían un poderoso elemento disolvente de todo orden social y que habían llegado a convertirse en el peor enemigo del Ejecutivo, hostigándolo en todos sus actos, invadiendo su jurisdicción hasta en aquellos como el nombramiento de Secretarios de Estado. Y agregó: "La Cámara popular principalmente, se ha convertido en una agrupación damagógica cuya única tendencia perfectamente definida es la de impedir

toda obra de Gobierno .”(118)

Victoriano Huerta, en otro considerando del decreto puntualizaba: “ Considerando que el Ejecutivo de la Unión, deseoso de evitar choques con los otros poderes ha estado tolerando las usurpaciones que de sus facultades ha venido cometiendo el Legislativo, ha intervenido con sus buenos oficios para prevenir choques entre la Cámara de Diputados y el Poder Judicial”. (119)

Afortunadamente nuestro sistema presidencial basado en la separación de poderes, no le dá al presidente el poder de disolver el Congreso; pero los esfuerzos por reforzar el régimen presidencial puede darle al titular del poder Ejecutivo federal ese recurso adicional. Pero, no contempla en definitiva la disolución, situación que ocurrió con Victoriano Huerta.

Se puede decir que el hecho más lamentable de que da cuenta la historia del anti parlamentarismo mexicano ha sido la disolución del Congreso de la Unión por decreto de Victoriano Huerta.

Ante esta situación el Senado acordó su propia disolución. Aunque Huerta convocó a elecciones para diputados y senadores y una XXVI Legislatura “bis” fue inaugurada el 20 de noviembre de 1913, muy pronto tuvo que disolverse.

Con ello el país se ponía al margen del orden constitucional y no volvería a instalarse un Poder Legislativo formal, hasta 1916.

Inmediatamente después de que Huerta asumiera el poder, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, logró que la legislatura estatal lo desconociera al tiem

(118) Ver los artículos I al VI del Decreto de Disolución del Poder Legislativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, del 10 de Octubre de 1913.

(119) Loc.Cit.

po que le otorgaba a él facultades extraordinarias para coadyuvar al restablecimiento de la legalidad en toda la nación.

Una vez derrotado Huerta, y ya como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista porque pretendía restablecer el orden constitucional roto con el asesinato de Madero y encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, Carranza convocó e impulsó en el curso de 1916 la idea de convocar a un congreso constituyente que debía introducir algunas modificaciones en la Carta Magna de 1857. Con esto se trataba de dar por terminada la lucha armada y regresar al orden legal. La convocatoria se hizo en septiembre y las sesiones se llevaron a cabo de diciembre de 1916 a fines de enero de 1917.

A).-El Congreso Constituyente y la Constitución de 1917

Como la del 57, la Constitución de 1917 establecía el sistema federal, la separación de poderes, la no reelección, un Poder Legislativo en dos Cámaras, y una Comisión Legislativa Permanente. A diferencia de su antecesora, dio una gran fuerza al Ejecutivo.

Siguiendo lo dispuesto en los transitorios de la Constitución, Carranza convocó a elecciones para presidente y para diputados y senadores al XXVII Congreso de la Unión. El 1 de mayo de 1917 Carranza rindió protesta como presidente constitucional.

A pesar de que se había proclamado una nueva Constitución el orden constitucional no se había restablecido en todo el país, formalmente había terminado la Revolución pero la calma no había llegado al país, se padecía de escasez de moneda, bandidaje, hambre, epidemias, el desempleo elevado, entre otras cosas, eran frecuentes las huelgas y los problemas religiosos.

1.3 LA LEGISLATURAS EN EL CONTEXTO NACIONAL

Dentro del contexto nacional, el Poder Legislativo mexicano ha transitado por diversas etapas, que estudiaremos brevemente, analizando los cambios que ha sufrido el poder legislativo en las principales etapas desde la consumación de la Independencia hasta nuestros días.

Cabe hacer notar que la primera Constitución Mexicana en 1824, adoptó fielmente el modelo norteamericano. De tal suerte que a la Cámara baja se le denominó de Diputados y a la Cámara alta de Senadores.

"Las legislaturas actuales muestran pues un perfil muy distinto al de sus antecesoras en los días liberales. Este hecho queda totalmente al descubierto en el primer tercio del siglo XX, tiempo en que la institución parlamentaria comienza a registrar múltiples ajustes en su funcionamiento. La ampliación de los fines del Estado, los nuevos procesos económicos y sus implicaciones técnicas, son factores que apuntan en un mismo sentido a la pérdida de preponderancia de las legislaturas. El cambio se justifica con la supuesta exigencia de soluciones rápidas y de orden técnico, contrarias a la lógica de trabajo de estos cuerpos, lentos en su movimiento y carentes de especialización". (120)

Cabe señalar que la Constitución Federal de 1824 es la que mejor se apegó, en cuanto al sistema de "división de poderes" y particularmente con respecto a la estructuración del régimen presidencial. El Congreso se dividió en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, y éstos últimos eran representantes de las entidades federativas, ya que eran designados por las legislaturas locales (121)

"Cuando se llega pues a la Constitución de 1824, con su gran novedad federalista, "la ley fundamental, ascendida por todos no tenía autoridad ni ascendiente; los Estados no sentían autoridad ni ascendiente; los Estados no sentían la

(120) De Cabo Martín, C. "División y Predominio de Poderes" en El Control Parlamentario del Gobierno en las Democracias Pluralistas, Barcelona, Labor, 1978, págs. 76 y 77, (retomado del Análisis de Luisa Beljar Alqazi, publicado en la Revista Asamblea, órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F., volumen 2 número 16, mayo de 1996.

(121) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824

cohesión federal, la política se fraguaba en los conventos y los principios fundamentales y las libertades públicas se discutían en los cuarteles. Una de las fuerzas que más se empeñaron en estorbar la Constitución del país, sin importarles mayormente la forma que al final pudiera tener, fue la iglesia y el clero católicos". (122)

Por otra parte, en el texto denominado "Las siete Leyes Constitucionales de 1836", también adoptó el modelo norteamericano del bicamariismo.

"Las siete leyes constitucionales de 1836, también adoptaron el modelo norteamericano del bicamariismo. Sin embargo, debe señalarse que bajo el citado ordenamiento, el Senado tuvo una naturaleza sui generis dado que al establecerse un gobierno de tipo centralista-desapareciendo la organización federal-el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas. Por otro lado, tampoco era posible ubicar a este Senado centralista como representante de los intereses de una clase social determinada -como el caso de la Cámara de los Lores inglesa- porque aquí estaba compuesto por individuos provenientes de la Cámara de Diputados, del Gobierno en Junta de Ministros y de la Suprema Corte de Justicia y que eran elegidos indirectamente por las juntas departamentales." (123)

Posteriormente ,bajo las Bases Orgánicas de 1843,se estableció también un sistema bicameral.Sin embargo,debe aclararse que en este último documento,el Senado sí adquirió un carácter clasista puesto que la tercera parte de éste estaba constituida por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil ,castruno o eclesíástico,además de haber fungido como Presidente o Vicepresidente de la República,Secretario de Despacho, Ministro Plenipotenciario, Gobernador, Senador o Diputado, Obispo o General de División. Por otro lado, las restantes dos terceras partes del Senado eran succionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes. En consecuencia, debe señalarse que debido principalmente a la forma de integración de la tercera parte del senado,la existen

(122) Cosío Villagas, Daniel, La Constitución de 1857 y sus críticos, Edit. Sep Setentas, segunda edición, México, 1973, págs. 83

(123) Sánchez Francisco, Andrea, Constitución Política Comentada, Edit. UNAM, Serie Textos Jurídicos México 1990, págs. 221-224.

cia dé éste, y por ende del sistema bicamaral, fueron duramente criticados en subsiguientes sesiones constituyentes. (124)

El acta Constituyente de 1847

En 1847 se promulgó el Acta de Reformas que, con algunas modificaciones, reinstauró la Constitución de 1824. Bajo este nuevo texto jurídico, la estructura federalista del Senado sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la Cámara Alta debería también integrarse con una cifra de senadores, que a su vez, eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieran ocupado cargos de importancia. (125)

La Constitución de 1857

La Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo por lo tanto un sistema unicameral. La aversión del Constituyente de 1956-1857 por el Senado, obedece al recuerdo aún fresco de los Senados adoptados bajo los regímenes centralistas y a los cuales atacó severamente por ser cuerpos aristocratizantes y elitistas. (126)

Las Reformas de 1874

Finalmente, en 1874 se reformó la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicameralismo, según el modelo norteamericano.

"Así la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal. Posteriormente, este sistema fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado intacto hasta nuestros días." (127)

Acertadamente, la doctora Luisa Béjar Algazi, señala en relación a las legislaturas en la actualidad: "Comprender cabalmente el funcionamiento del Poder Legislativo es una condición indispensable para lograr el avance de nuestro país por los caminos de la democracia. El reto no es fácil.

(124) Cosío Villegas, Daniel, op. Cit., págs. 84-87

(125) Loc. Cit.

(126) Loc. Cit.

(127) Loc. Cit.

Prejuicios bien arraigados desautorizan de antemano tu labor. Empero, el momento actual no admite dudas ni acepta visiones estáticas. Todo en nuestro entorno político se encuentra en proceso de cambio. Nuevas fuerzas, nuevas metas, nuevas experiencias se abren paso con decisión y firmeza. Aquellas que corresponde alcanzar a nuestra legislatura están ya en camino. Abrámosles la puerta."(128)

1.4 EL DOCUMENTO . "LOS SENTIMIENTOS DE LA NACION" DE MORELOS Y LA INFLUENCIA DE LOS CLASICOS DE LA CIENCIA POLITICA.

El principio de la "división de poderes" penetró en el derecho público mexicano a través de su consagración dogmática en la Constitución de Apatzingán de 1814, inspirada en los clásicos de la ciencia política, en la cuál predominó la idea roussoniana sobre la preminencia del legislativo. Se advierte, en general, la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, de las constituciones francesas, particularmente de 1793 y 1795, así como la Constitución de Cadiz de 1812. Esta última, a su vez, influyó por los revolucionarios franceses, pero un tanto atenuada por la tradición hispánica, previendo así un sistema de monarquía limitada.

Entre los antecedentes mexicanos de esta ley fundamental a la que se llamó Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, se mencionan a los Elementos Constitucionales de don Ignacio López Rayón, los Sentimientos de la Nación de don José María Morelos y Pavón, así como el Reglamento para la Reunión del Congreso, expedido insistentemente el principio de la "división de poderes" en todos los documentos constitucionales surgidos con posterioridad a la independencia de México, claro que con cambios en la estructura y funciones de los diversos órganos, según predominaran las ideas de Montesquieu o de Rousseau.

Hay que recordar que la Constitución de Apatzingán, sólo llegó a tener una vigencia limitada en el territorio nacional por no existir todavía un Estado mexicano independiente en 1814, se incorporaron los principios revolucionarios de la soberanía popular y de la "división de poderes". En este sentido, el artículo II estableció "Tres son las atribuciones de la soberanía; la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares."

El artículo 12 señalaba: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación."

Desde Aristóteles, hombre de la gran especie humana intelectual, de los que desafortunadamente cada siglo produce dos o tres, hasta Montesquieu, todos los pensadores

a quienes ha preocupado la división de Poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta. De la comparación entre varias constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado en Grecia.

Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de la división de poderes. Es con Locke, quien motiva para fraccionar el poder público y surge como razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso. De este modo la división de Poderes llegó a ser, y continúa siéndolo hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder Público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

Según Locke, "para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes estuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del estado." (129)

Montesquieu, señala: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder". (130)

La limitación del Poder Público, mediante su división, es en Locke, y sobre todo en Montesquieu, garantía de libertad individual. "Cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados-asegura el pensador francés- no hay libertad; no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes." (131)

Locke y Montesquieu, fueron inspirados en aras de conquistar las libertades públicas, en beneficio del pueblo inglés, ya que como se recordará Inglaterra emprende la ta

(129) Duvarger, Mauricio. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Editorial, Ariel, México, 1962, pág. 319.

(130) Tena Ramírez, Felipe, tomado de su libro "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa, pág. 210

(131) Ibidem, pág. 213

rea de arrancar al rey, poco a poco, los derechos de la persona.

Para Locke, tres son los poderes: el legislativo, que dicta las normas generales; el ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución y el federativo, que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad. Montesquieu, respetó la función legislativa, tal como Locke la había explicado, aunque sin advertir la intervención del rey en la actividad parlamentaria, que era peculiaridad del sistema inglés.

Montesquieu, en su teoría, trata de impedir el abuso del poder. Y así surge la clásica división tripartita, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, cada uno de ellos con sus funciones específicas.

En la opinión de Maurice Duverger, el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento. (132)

Ventidós siglos después de Aristóteles, pués, reencarnaba en el filósofo francés Montesquieu, la teoría de la famosa división de poderes.

La doctrina de Montesquieu, se convirtió en el apriori fundamental del derecho político de Europa y de América, así fue como se empezaron a expedir constituciones rígidas donde quedaron fijados para siempre los postulados de Montesquieu.

A partir de 1776, en que aparecen, las primeras constituciones de los Estados que iban a integrar la Unión Americana, todos los documentos constitucionales de Europa continental y de América acogen la división de poderes como elemento esencial de su organización. (133)

En su libro de Derecho Constitucional Mexicano, Felipe Tena Ramírez asegura que "a pesar del éxito sorprendente que alcanzó en el derecho positivo, la dog

(132) Duverger, Maurice. Op. Cit., pág. 320

(133) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., pág. 214

trina de Montesquieu ha tenido desde su cuna hasta nuestros días numerosos im-
pugnadores".(134)

"Se ha sostenido que, por no haber conocido en su integridad la organización consti-
tucional de Inglaterra, Montesquieu incurrió en el error de sustentar una separación
regida de los tres poderes, puramente mecánica y no orgánica.."(135)

"En efecto, en el supuesto de que Montesquieu hubiera postulado la absoluta in-
dependencia entre sí de los tres órganos, su doctrina no respondía a la reali-
dad inglesa, pues aunque en su tiempo no aparecía aún el gobierno de gabinete,
que es de íntima colaboración entre el legislativo y el ejecutivo, sin embargo
debía haber observado que ya por entonces la función legislativa pertenecía al
"rey en parlamento", lo que era incompatible con la diferenciación neta de los
órganos y sus funciones."(136)

Juan Jacobo Rousseau, afirma la "sumisión del ejecutivo al legislativo, porque
el gobierno, titular del poder legislativo, no es más que el "ministro" del le-
gislaдор, un "cuerpo intermediario", colocado entre el soberano y los súbditos
y que transmite a éstos las órdenes de aquél. (137)

Jellinek, advierte que la doctrina de Montesquieu "establece Poderes separa-
dos, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es ver-
dad que tienen puntos de contacto, son esencialmente independientes los unos
de los otros." (138)

(134) Tena Ruzmirez, Felipe, Op.cit. 214

(135) Loc.cit.

(136) Loc.cit.

(137) Loc.cit.

(138) Ibídem pág.215

1.5 LAS GRANDES FIGURAS DEL CONGRESO

El triunfo de Francisco I Madero en las elecciones de 1911 fue indiscutible. Sin embargo, su manifiesto compromiso con la democracia y su profundo respeto a la soberanía popular y la división de poderes, no pudieron evitar que su popularidad disminuyera ante los escasos cambios y la falta de solución a los problemas que enfrentó.

La XXVI Legislatura, electa en junio de 1912, por voto directo y conformada por una mayoría maderista, trató de llevar a cabo reformas, pero el corto periodo de sesiones que tuvo le impidió concretar sus propuestas; no obstante marcó un camino a la transformación social emanada de la Revolución.

A).-La caída de la legalidad

En febrero de 1913, Francisco I Madero y José María Pino Suárez se vieron obligados a presentar la renuncia a sus cargos ante la presión de la rebelión que culminó con la Decena Trágica. Luego del asesinato del presidente y del vicepresidente, la Cámara siguió funcionando, pero la asistencia de legisladores disminuyó ya que, al no estar de acuerdo con el gobierno huertista, se incorporaría al recién iniciado movimiento constitucionalista. Al tratar defender su autonomía, la Cámara debió enfrentarse con el Ejecutivo y, en represalia, Huerta la clausuró el 10 de octubre; 84 diputados fueron enviados a la Penitenciaría. Por su parte, el Senado decidió disolverse. Con esto Huerta se convirtió en dictador y el país se puso al margen del orden constitucional.

La destacada maestra universitaria, Josefina Mac Gregor, en su obra intitulada "La XXVI Legislatura. Un episodio en la Historia Legislativa de México, señala:

"En la XXVI Legislatura federal se conjuntaron, como pocas veces había sucedido, una serie de personalidades de la más elevada significación política, quienes esgrmieron sólidos argumentos jurídicos que mostraron un claro avance en sus tesis revolucionarias. Difícil fue la jornada histórica que vivió esa Legislatura Federal; se encontraron frente al patoaguas histórico de encaminar el rumbo hacia la consolidación de los principios de la Revolución Mexicana a través del grupo de parlamentarios progresistas, o en su defecto, dejarlos ahogar por quienes representaban el neoporfirismo, empeñado en mantener fueros

y privilegios."(139)

Sin duda, fue la XXVI Legislatura una de las primeras cámaras pluripartidistas, muy heterogénea;" (140)

"Podemos afirmar que la XXVI Legislatura cumplió con la responsabilidad histórica que pesaba sobre ella como la primera Cámara de Diputados de la Revolución. Aquella Asamblea de significados legisladores, a la distancia de más de setenta años, sigue siendo inspiración permanente para el fortalecimiento de nuestra soberanía (141)

"La LII Legislatura rinde a esa histórica Asamblea el más justo y merecido homenaje."(142)

"La experiencia de la XXVI Legislatura no se repetiría y no podría ser olvidada, propició entre los nuevos hombres de la revolución una definición de las facultades del Poder Legislativo frente a las del Poder Ejecutivo. Por ello marcó derroteros." (143)

"No obstante encontrarse dividida la cámara en grupos irreconciliables y antagónicos, la preocupación constante de la diputación es recobrar la dignidad e independencia que la institución había perdido, particularmente durante el porfiriato. Para ejercer una plena libertad de acción, la XXVI Legislatura combatió enérgicamente cualquier interferencia en sus actividades, apoyándose primordialmente en su elección democrática y el nuevo papel que quiso dar a la Cámara de Diputados en la vida republicana."(144)

"Los cuatro partidos en que se agruparon las ideas políticas de la legislatura XXVI de esa época fueron: el Partido Constitucional Progresista, el Partido Católico, el Partido Radical y el Partido Liberal Independiente, con sus más altos exponentes que, en el mismo orden descrito, encabezaron los diputados Juan Sánchez Azcona, Manuel F. de la Hoz, Juan Sarabia y Nemesio García Naranjo."(145)

(139) MacGregor, Josefina. "La XXVI Legislatura, un episodio en la Historia Legislativa de México", editado por la LII Legislatura de la Cámara de Diputados, Serie I, pág. 7, 1983.

(140) Loc. cit.

(141) Loc. cit.

(142) Ibidem, pág. 8

(143) Loc. cit.

(144) Ibidem, pág. 7

(145) Ibidem, pág. 8

Sin duda alguna la notable obra de investigación de la maestra Josefina Mac Gregor, al destacar las valiosas participaciones de los mencionados legisladores, nos hace vivir conmovedoramente aquella época tan trascendente; su estudio, muy analítico y reflexivo sobre el trabajo legislativo de la XXVI Legislatura, constituye una invaluable aportación al parlamentarismo mexicano.

En su libro: *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Daniel Cosío Villegas, señala que los hombres que participaron realmente en el Congreso Constituyente de 1856 y que resultaron de alguna estatura, son bien pocos, aun cuando no pudieran quedar reducidos a tres, como lo quiere Emilio Rabasa. Para mí -dice- Cosío Villegas, son éstos: Ponciano Arriaga, José María Mata, Francisco Zarco, Melchor Ocampo, León Guzmán, Santos Degollado, Valentín Gómez Farías, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Isidoro Olvera, Ignacio Vallarta, Ignacio Mariscal" (146)

El Congreso Constituyente de 1856, dice Cosío Villegas; "hicieron una gran obra y en circunstancias singularmente difíciles"(147)

Es cierto que con mucha frecuencia se censura a la institución parlamentaria en México, señalando sobre todo que se encuentra sometida a la hegemonía del Poder Ejecutivo, y la verdad es que no se puede generalizar porque ya hemos visto a lo largo de la historia que ha habido legislaturas valiosas y hombres y mujeres de gran estatura que han defendido sus ideas políticas, y uno de ellos, que le costó la vida por discrepar del gobierno, fue precisamente Belisario Domínguez.

Por otra parte, se considera que la pluralidad es útil para el mejor desarrollo democrático de México y se haga realidad el principio de la división de poderes. Se hace necesario el arribo de nuevos partidos políticos a la actividad política, para enriquecer la actividad parlamentaria.

(146) Cosío Villegas, *Op. Cit.* pág. 85

(147) *Ibidem*, pag. 84

1.6 INTENTOS DE VIGORIZACION AL PODER LEGISLATIVO

Cabe hacer notar que el Ejecutivo Federal, como se puede observar y analizar tiene el propósito de intentar construir el compromiso de respetar y alentar toda iniciativa del Poder Legislativo en los términos que marca la ley, y esta convención de acuerdo a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente respetado por la sociedad y ratifica su compromiso de fortalecer su independencia, aunque recientemente los diputados de la mayoría surgida de las filas de su mismo partido que lo llevo al poder, sin importar el consenso del pueblo ni de las minorías representadas en la cámara ha votado a favor de las iniciativas del ejecutivo, como fue el caso del incremento al IVA.

Cabe señalar que en las últimas dos décadas se ha hecho patente una vigorización del Poder legislativo mexicano, fundamentalmente como consecuencia de las diversas etapas de reforma político electoral que se han dado en dicho lapso. En 1974 se reformó la Constitución en su Artículo 93, para ampliar la obligación de los Secretarios de Estado de informar a las Cámaras del estado que guardasen sus respectivos ramos, a los jefes de departamento, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de la participación estatal mayoritaria.

Las Cámaras de Diputados y Senadores son espacios plurales de discusión, análisis y decisión de las fuerzas políticas de la nación. Asimismo, los congresos locales son ámbitos naturales para la expresión de las voces políticas de las entidades federativas. La independencia de la legislatura federal y de las estatales es esencial para la elaboración de leyes justas, que benefician a toda la sociedad. (148)

(148) Poder Ejecutivo Federal, 1994-2000.

El ejecutivo Federal propone respetuosamente a las Cámaras del Congreso de la Unión que sean ellas las que legislen acerca de los plazos y modalidades a los que habrá de coñirse la formulación de una agenda legislativa y el envío de las iniciativas de ley elaboradas por el propio Ejecutivo a fin de asegurar el examen y la deliberación suficientes.(149)

La corresponsabilidad respetuosa entre el Legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones de alta trascendencia nacional así como en las reformas y en las acciones para un mejor gobierno, es congruente con el principio de división y equilibrio de poderes. Este es el modo de coadyuvar a configurar una presidencia democrática, inscrita enteramente en la legalidad y acotada por la independencia efectiva de los poderes Legislativo y Judicial.(150)

El Ejecutivo Federal está convencido del valor democrático y de la necesidad nacional de consolidar un Poder Legislativo fuerte, capaz, eficiente, respetado por la sociedad y coadyuvante activo en la defensa de la soberanía, el impulso al desarrollo y la procuración de la equidad social.(151)

Por ello, este Plan ratifica su compromiso de respetar y alentar toda iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer su independencia, garantizar su pluralismo político y sus facultades de supervisión y control sobre los órganos del Ejecutivo, particularmente de control presupuestal y de la cuenta pública.(152)

Desde la esfera de su competencia, el Ejecutivo se compromete a llevar a cabo una relación más intensa con el Poder Legislativo en los términos de la ley, dando instrucciones a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo para que, con respeto, eficacia y oportunidad, atiendan las solicitudes del Congreso, sus Cámaras, sus Comisiones.(153)

Esta reforma se reflejó en la práctica política, en un incremento de comparencias que dan pie a preguntas, "algunas con propósitos informativos y otras para tengencialmente objetar o censurar la política adoptada por el alto funcionario que comparece ante algunas de las cámaras." (154)

(149) *Ibidem*, pág. 57

(150) *Op.cit.* pág. 58

(151) *Op.cit.* pág. 60

(152) *Op.cit.* pág. 63

(153) *Op.cit.* pág. 56

(154) Revista de Política y derecho Parlamentario, No. I del Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C. México 1992.

La clave importante para dignificar el parlamentarismo en México, será que los legisladores asuman su responsabilidad y lleven a cabo una función relevante de control, para lo cual se hace necesario reformar el mismo artículo 93, que en su tercer párrafo contempla la integración de comisiones investigadoras sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

"Es inaplazable la aplicación de ajustes jurídicos tendientes a poner en marcha la fiscalización del órgano legislativo sobre el manejo gubernamental de los fondos públicos: Se trata de recuperar para nuestro Congreso el poder de la "bolsa", restringiendo las facultades discrecionales de que tradicionalmente ha gozado el Ejecutivo, lo que incluye el manejo y la fijación del monto de la deuda pública" (155)

"En igual sentido se reclama también aumentar y precisar las facultades de investigación de las comisiones legislativas-muy restringidas en el presente al estar limitadas a verificar el desempeño de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y sin mayores efectos políticos o jurídicos-así como otros aspectos de la organización y el funcionamiento. Esta sería la situación, por ejemplo, de la muy necesaria regulación de competencias e interpolaciones, instrumento común del control parlamentario sobre el gobierno, sólo utilizados en el presente con fines informativos." (156)

"El país entero espera medidas para someter a control parlamentario la autoridad del Ejecutivo. En primer lugar, ha brá que recuperar del mismo la función legislativa expropiada a la institución, condición imprescindible para dar fuerza y contenido al Estado de derecho. Dicho en otras palabras, entregar las riendas de ese proceso a quienes legítimamente corresponde: los representantes de la ciudadanía." (157)

"Para lograr este propósito será necesario poner coto a la delegación de facultades legislativas, pero sobre todo hacer efectivo el derecho de crítica y rectificación de los legisladores ante cualquier proyecto de ley venga de donde venga. Tal objetivo, dicho sea de paso una vez más, durando no sólo la confirmación de la pluralidad, sino también la relativa independencia de la fracción mayoritaria frente al gobierno, pasa todavía pendiente, a pesar de la muy anunciada reforma para separar su organización con respecto a este cuerpo." (158)

(155) Rix Samudio, El Principio de la División de Poderes, en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, tomo II, México, UNAM, 1997, pág. 673. (Tomado del análisis publicado por Luisa BéjarAlgezi, en el número 6 de la Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, pág. 211).

(156) Ibidem

(157) Béjar Algezi, Luisa, El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano, Revista No. 6 de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, cuarta época, número 6, de enero de 1995, pág. 210.

(158) Ibidem, pág. 211

"En segundo es urgente establecer los cambios tendientes a lograr la vigencia en otros aspectos del control político encomendado a la Legislatura por nuestra Constitución. En forma destacada a aquellos orientados a hacer más eficaz la responsabilidad que se debe demandar a los funcionarios públicos por sus acciones. Para llevar a cabo esta encomienda, será necesaria la introducción de todas aquellas reformas demandadas para el restablecimiento de la separación de poderes y el afianzamiento de un nuevo equilibrio entre ellos. Revisar quizás en esta Constitución los instrumentos aprobados en 1917. Entre ellos, el sistema de responsabilidad oficial, insuficiente en la actualidad para hacer efectiva la obligación de los gobernantes de dar cuenta de sus actos."(159)

Todos los estudiosos de la Ciencia Política y de la Ciencia Jurídica, que es urgente la división de poderes en México, Luisa Béjar Algaz, especialista en el campo de Poder Legislativo, reitera:

"El Congreso de la Unión está obligado a desempeñar un papel central".(160)

(159) Loc. cit.

(160) Ibidem, pág. 212

CAPITULO III

EL DESARROLLO DE LA LEGISLACION ELECTORAL Y
EL AVANCE AL PLURALISMO

1.1 LA NUEVA LEGISLACION ELECTORAL DE 1988

En el Plan Nacional de Desarrollo, el presidente Ernesto Zedillo, manifiesta el compromiso de asumir y respetar los cambios que los partidos acuerden y las Cámaras aprueben, y sugiere, respetuosamente, que cualquier fórmula alternativa a la hoy vigente, preserve el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los partidos políticos y los ciudadanos en la organización y el desarrollo de los procesos electorales, incluyendo la integración del máximo órgano de dirección electoral.

Nadie puede negar que la reforma electoral de 1963, en el sexenio de Adolfo López Mateos, abre las puertas a un nuevo perfil político en México.

"La reforma electoral de 1963 inaugura así una nueva fase en la vida política de México. Se reconoce que "algo debe cambiar", empero, no se considera que el desarreglo político sea de gran envergadura, lo que permite la introducción de únicamente composuras menores. A la sazón, cabe recordar, el presidencialismo y el partido gubernamental funcionan de manera adecuada. No ha experimentado el primero el brutal desprestigio observado de administraciones posteriores, ni ha mostrado el segundo su aguda dificultad para moverse sin el apoyo decidido del aparato estatal." (161)

En los años ochenta, surge realmente el auge de la oposición en los comicios en México.

"Con ello, la crítica dirigida desde diferentes frentes en relación con las normas del juego electoral se ve fuertemente impulsada. En ese contexto, en 1986 se produce una nueva reforma, para eliminar los conflictos electorales mediante la introducción de ajustes en el manejo y calificación del proceso. Asimismo, se establecen nuevos equilibrios en la Cámara de Diputados, al elevarse a 200 el número de sus miembros electos bajo la fórmula de representación proporcional, y establecerse candidaturas para asegurar la mayoría absoluta de un partido en este cuerpo." (162)

(161) Béjar Algazil, Luisa. Revista No. 6 de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, cuarta época, número 6 de enero de 1995, pág. 205.

(162) *Ibidem*, pág. 207

Sin embargo, el primer proceso significativo que se dió como resultado de la reforma política fue en 1977. La introducción del sistema mixto en la Cámara de Diputados buscaba una representación más abierta de las fuerzas políticas preexistentes en ese entonces, al sumarse 100 diputados electos por la vía de representación proporcional a los 300 existentes por la vía uninominal.

Lo anterior permitió afortunadamente incrementar y alentar la pluralidad en el Congreso, situación que permitió el debate, aunque no fue del todo serio y de altura ya que la oposición irrumpió con la utilización de toda clase de adjetivos y palabras altisonantes, sin embargo logró la ampliación de los cauces democráticos del país; cauces que parecían verse asfixiados por la carencia de canales de expresión y de posibilidades para que diversas fuerzas políticas accedieran a una participación formal en las tareas legislativas

"El Gobierno de la República está comprometido en lograr que la vida política sea un espacio abierto de convivencia plural y pacífica, donde se respeten las diferencias de posiciones y se construyan los consensos básicos que sustenten el orden y el crecimiento con justicia. Para alcanzar dichos objetivos, se propone el fortalecimiento del sistema de partidos y la realización de una reforma electoral definitiva." (163)

"La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos pueden llamar a cuentas a los gobernantes por sus actos en el dominio público, a través de la competencia y cooperación de sus representantes electos." (164)

Los procesos electorales constituyen, pues, una fuente de legitimación de las autoridades públicas. La legitimidad de los gobernantes electos directamente por los ciudadanos contribuye, además, a mantener la estabilidad política, pues la conformidad de los individuos suele ser mayor." (165)

(163) Poder Ejecutivo, pág. 48

(164) Philippe Schmitter y Terry Lyn Karl, "What is democracy and is not", en Larry Diamond y Marc Plattner(eds), The Global Resurgence of democracy, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press 1993, pág. 40.

(165) Crespo, José Antonio, "Elecciones y Democracia", pág. 28

Los procesos electorales, señala José Antonio Crespo, constituyen pues, una fuente de legitimación de las autoridades públicas. La legitimidad política puede entenderse, en términos generales, como la aceptación mayoritaria, por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder. (166)

Los procesos electorales están también íntimamente vinculados con el sistema de partidos políticos, mismo que en las sociedades modernas configura el canal más adecuado para vincular la organización política con la participación de amplios sectores de la población, de modo que ésta pueda canalizarse por vías institucionales y, en una medida, preservar la estabilidad política y el orden social. (167)

En su artículo 41 la Constitución General de la República, establece que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo. Es potestad y responsabilidad del Estado garantizar la realización de elecciones periódicas, libres y justas, para renovar los poderes públicos sujetos al voto popular. El mandato constitucional de otorgar autonomía al órgano electoral contribuyó a incrementar, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en la conducción de los procesos electorales.

Un tema importante, central del debate en esta materia es definir las formas de participación de los Poderes de la Unión en la integración del órgano electoral. Con la primera reforma se buscó, además imprimir una mayor legitimidad a los procesos electorales al impulsar la representación de las distintas fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, debido a que en 1976, y paradójicamente a esta incipiente aparición de nuevas organizaciones políticas, solo el PRI presentó candidato a la Presidencia de la República, al cual se sumaron otros partidos de menor presencia electoral.

(166) *Ibidem*, pág. 19

(167) Crespo, José Antonio, *Op.cit.* pág. 21

Surge así el Código Federal Electoral en febrero de 1987, sustituyendo a la Ley Orgánica de Partidos Políticos y procesos Electorales (LOPPE), vigente desde 1977. Este Código pretendía, entre otros aspectos, consolidar el sistema de representación proporcional al incrementar a 200 el número de Diputados electos por esta vía. A pesar de que con esta reforma también se introdujo la tan controvertida "cláusula de gobernabilidad", no se puede negar que fue un avance muy importante, aunque no suficiente y sí limitado en el tiempo, pues sólo respondió a una coyuntura de grandes exigencias de representación y participación efectiva de las fuerzas políticas en el ejercicio del poder.

La experiencia de los últimos años nos ha enseñado que las modificaciones presentadas en la legislación electoral han respondido a exigencias prevalecientes en coyunturas determinadas. En ese sentido las formulaciones hechas en cada caso, se han tenido que ver sujetas a cambios reiterados, al grado de que la legislación electoral se inscribe ya como la materia de más ajustes y reformas en las últimas décadas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), vigente desde el 5 de agosto de 1990, así como las reformas realizadas el mismo septiembre de 1993, intentaron dar una respuesta a esta exigencia de igualdad en términos de representación legislativa. De esta forma, arribamos al que podríamos considerar el último -y más complejo- periodo de discusión y debate en torno a la legislación electoral. Periodo que tuvo como punto de llegada, las elecciones del 21 de agosto de 1994, más no como punto definitivo.

"Es innegable que las disposiciones electorales vigentes en materia de financiamiento contienen avances significativos en aras de una competencia equitativa. La incorporación de la figura de topos a gastos de campaña, contribuyó a que la disparidad de recursos entre los partidos no sea un factor decisivo en

el resultado electoral".(168)

"La ausencia de una credibilidad plena en los resultados de la contienda de 1991 lleva a promover en agosto de 1993 nuevas modificaciones en la esfera electoral. Ahora, el proceso contempla el relevo de la llamada "désusita de gobernabilidad" en la Cámara de Diputados por una nueva fórmula de distribución de los escaños, tendiente a favorecer al partido mayoritario. Para la integración del Senado, se prevé la elección de cuatro miembros por entidad federativa tres de mayoría relativa y uno asignado a la primer minoría. De igual manera, se introduce la prohibición de que un partido pueda, por sí mismo, dar la mayoría calificada en la Cámara Baja para modificar la Carta Constitucional." (169)

Nadie puede negar que las reformas electorales en México, particularmente los cambios a la legislación ocurridos el año de 1994, tuvieron como resultado que los comicios federales de ese año hayan sido las elecciones más concurridas, competitivas y vigiladas de la historia moderna de México.

"En suma, el electorado escogió al titular del Poder Ejecutivo y a los ciudadanos que conforman el Legislativo en unas elecciones presidenciales realmente competitivas."(170)

En torno a qué es un consejero ciudadano, Karla Valverde Viesca, entrevistó a José Woldenberg, quien señala: "La última reforma a la legislación electoral creó para el Consejo General del IFE una nueva figura que fue la de los Consejeros Ciudadanos. Se trata de Consejeros que son electos a propuesta de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, y que deben de contar con un aval de por lo menos las dos terceras partes de los votos en la Cámara." (171)

La actual coyuntura política, y el debate mismo que en diversos ámbitos se ha venido presentando en torno a la reforma política del Estado nos induce a estable

(168) Poder Ejecutivo 1994-2000, pág. 53

(169) Béjar Algazil, Luisa, Op.cit. pág. 209.

(170) Trejo Romo, Pablo. "Los proyectos políticos de los Partidos en México para las elecciones federales de 1994", *Revista de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*, cuarta época-enero-marzo 1995, págs. 97-102.

(171) Woldenberg, José. "Los consejeros ciudadanos y las elecciones federales de 1994", págs. 241-248, entrevista realizada por Karla Valverde Viesca, el 31 de agosto de 1994, en el IFE y publicada en la revista de especialidades de *Ciencia Política y Administración Pública*, UNAM, en el número 6, de la cuarta época-enero-marzo, de 1995.

cer una visión diferente; dejar de lado el camino de las reformas parciales y construir una visión general e integral que aporte los elementos principales en términos de su operación y su filosofía.

La ciudadanización de los órganos electorales sin duda fue una salida inmediata y, porque no, adecuada a las circunstancias prevalecientes hasta el año pasado. Pero no podemos pasar por alto que esa ciudadanización representó únicamente una respuesta a una serie de reformas que se habían venido dando y que no habían sido lo suficientemente aceptadas.

Hoy nos encontramos frente a una nueva oportunidad de reconstruir, una reforma electoral definitiva. Una Reforma que supere la etapa de los arreglos particulares que lamentablemente han conducido a inconformidades y que han dejado insatisfechas a las partes. Estamos pues ante la necesidad de un nuevo andamiaje que pueda encauzar la competencia política en México.

Es importante encontrar las fórmulas que nos lleven a una plena proporcionalidad entre los votos obtenidos en las urnas y el número de escaños ocupados en el Congreso de la Unión.

"Nos encontramos en una etapa muy importante de la lucha por la democracia electoral, en que es imposible separar reforma y proceso electoral. Tal vez asistimos a una batalla decisiva para todos, que se reflejará en la respuesta que demos al reto de impulsar la lucha electoral dentro de los caucos legales, si que derive en enfrentamientos, tribunales, huelgas de hambre y acusaciones mutuas."(172)

(172) Girvent, Carlos, "La Política Mexicana y el cambio democrático". Tomado del libro Ensayos de la modernidad nacional, de su trabajo "Las elecciones del 2 de julio de 1989, Edit. Diana, págs. 107-121

En 1994 se realizó un avance sumamente importante en la selección de funcionarios electorales profesionales e imparciales, aceptados y reconocidos por los partidos. Sin embargo con todo ello, subsisten críticas que es importante atender a fin de encontrar una mejor solución, siempre bajo los principios básicos del Artículo 41 constitucional.

La irrupción de nuevos movimientos sociales y el creciente interés ciudadano por participar en los asuntos electorales, vino a configurar un escenario complejo, de amplia participación y concientización política, que tuvo su momento de auge en las elecciones de 1988.

La sociedad se transformaba, buscaba nuevos cauces de participación, quería escuchar otras propuestas, se volvía aún más crítica, informada y participativa. Al mismo tiempo, surgía el cardenismo como una opción aglutinadora y con fuerte presencia en diversas organizaciones sociales y políticas, y el PAN se consolidaba como una seria y viable alternativa partidista para diversos sectores de la sociedad.

Todos recordamos que 1988 fue la prueba de fuego que puso en entredicho los alcances de las reformas electorales y la aguda crisis de legitimidad que enfrentó el gobierno obligaron a nuevos debates y nuevas propuestas de reforma electoral en donde los distintos partidos exigían aún más espacios de participación e influencia en la vida política nacional.

Las reformas llevadas a cabo a fines de los años ochenta y a principios de los noventa introdujeron, sin duda, avances importantes en materia electoral, fundamentalmente los cambios realizados al iniciar 1994. Había de ello los topes establecidos a los gastos de campaña; la mayor equidad ofrecida a los partidos en cuan-

to a los tiempos asignados en medios de comunicación; la fotocredencialización, las auditorías realizadas al padrón electoral, pero, sobre todo, destaca la ciudadanía de los organismos electorales.

Dicha ciudadanía se vio reflejada en tres aspectos fundamentales: en la organización de los procesos electorales, que alcanzó su punto relevante en la introducción de la figura de los Consejeros Ciudadanos al Consejo General del IFE, en la vigilia de los comicios por parte de diversas organizaciones civiles y ciudadanas independientes, y en la participación directa que tuvieron aquellos ciudadanos elegidos por insculación en las casillas electorales.

1.2 EL AVANCE DEL PLURALISMO POLITICO

Las reformas recientes al marco legal han estimulado notablemente el desarrollo de los partidos y modifican radicalmente las tendencias políticas: a) la oposición obtiene una representación proporcional a su fuerza electoral (poco más del 25% por ciento); b) varios partidos logran su registro y se convierten en partidos parlamentarios, es decir con representación en los congresos y en los ayuntamientos; c) muchos de los opositores más lúcidos pasan del activismo académico a la integración de los órganos del poder; y d) el cuadro de partidos registrados responde con mayor fidelidad al espectro ideológico del país.

"La pluralidad, en su dimensión de oposición política, llegó al centro de la sociedad política en 1964 con los diputados de partido. El acceso se ensanchó en 1979, con la introducción de la representación proporcional a la Cámara de Diputados y de la de minorías en los congresos locales, y en 1983, con la aplicación universal del principio de representación proporcional en el escalón municipal." (173)

(173) Ruiz Massieu, José Francisco, "La Nueva Clase Política o Nueva Política," Edit, Océano, México, pág. 56

Avance del Pluralismo, "Por los cambios acelerados que se han dado en 1979 a la fecha, podría decirse que ese año terminó una etapa de la historia inmediata: irrumpe la oposición en el escenario político, y México empieza a zangarse más violentamente con la expansión económica y, poco después, con la agudización de la crisis". (174)

"La trayectoria de la oposición, a impulso de los regímenes priistas-con las reformas de 1963, primero, después con las de 1977, y finalmente con las onduladas de 1983-la oposición ha accedido al poder del Estado y se aproxima a los patrones de democracia occidental. Con la primera reforma se introducen los diputados de partido, con la segunda, la representación proporcional en la Cámara de Diputados y en los municipios con más de 300 mil habitantes, así como el principio de representación minorías en los congresos locales, y con la tercera, se lleva la representación proporcional a los 2,377 municipios del país." (175)

Ruiz Massieu, tiene razón cuando dice en su libro Nueva Clase Política o Política Nueva? que: "para los hombres del poder la oposición puede ser una de las incomodidades de la democracia".(176)

"La oposición, todavía en etapa de novatez, ha de hallar pronto reglas del juego maduras." (177)

"El pluralismo ha asegurado la longevidad del sistema, porque ha auspiciado las transformaciones que se han dado en él, ha evitado la alineación de los disceptantes-entre los que militan muchos de los talentos de México-, y porque ahí reposa energía para nuevos jalones democratizadores. Nuestro país se halla en un estado de desarrollo de la pluralidad que no permite la reversibilidad". (178)

"La pluralidad política-particularmente, la discrepancia, el análisis independiente y la creación libre-donde el principio encontró hogar en la sociedad civil (instituciones académicas, prensa, actividad editorial). Igualmente, esa pluralidad siempre halló refugio en algunos cajones de la sociedad política(179)

(174) Loc. Cit

(175) Loc. cit.

(176) Ibidem, páq. 57

(177) Ibidem, páq. 56

(178) Ibidem, páq. 53

(179) Ibidem, páq. 54

"En buena medida, la fortaleza de nuestra vida democrática depende del vigor del sistema de partidos políticos; de su capacidad para representar la creciente pluralidad social, de agregar y articular las diversas demandas. Esos son el al para el desarrollo democrático que los partidos traduzcan los intereses sociales en postulados programáticos e ideológicos, que contienda por el voto ciudadano para forjar gobiernos representativos." (180)

"El fortalecimiento del régimen de partidos es la única manera de alcanzar mayor eficiencia en la representación de los intereses sociales. Las relaciones entre partidos y ciudadanos se actualizan continuamente mediante el ejercicio del sufragio. La capacidad de interlocución social de los partidos y la pertinencia de sus argumentos son puestos a prueba en el momento de las elecciones; el volumen de votación es el único criterio legítimo de su dimensión representativa." (181)

El sistema de partidos sólo tiene cabida en los regímenes democráticos, porque en ellos se prevé, mediante normas jurídicas, la protección de los derechos políticos y civiles de los miembros de la comunidad. Por ejemplo, se garantizan efectivamente los derechos de reunión y asociación, la libertad de pensamiento, la libertad de prensa, el derecho de sufragio activo y pasivo.

Robert A. Dahl, estudioso de los problemas de las democracias, afirma que un régimen se juzga democrático con base en dos dimensiones: "la existencia de competencia política o la posibilidad de oposición y la existencia de la participación. La primera dimensión es dada por el grado en que las instituciones están abiertamente disponibles destinadas públicamente y garantizadas, al menos para algunos miembros del sistema político que deseen contestar la actuación gubernativa. La segunda es dada por la proporción de población que puede participar, sobre bases prioritarias, en el control del gobierno y que puede contestar la actuación de éste, es decir, por la proporción de aquellos que tienen derecho a participar en un sistema de competencia". (182)

(180) Poder Ejecutivo, Plan Nacional de Desarrollo, 1994-2000, pág. 57

(181) Coloso, Luis Donaldo, "Los Partidos Políticos", Edit. F.C.E. pág. 135, 1991, citado del libro de Federico Reyes Heróles, con el título "Libertades y Democracia".

(182) Dahl, A. Robert, citado por Leonardo Molino, en "Como cambian los regímenes políticos", editado por el Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1985, págs 87-88.

Para este autor, son democracias aquellos regímenes que ponen el mínimo de restricciones a la expresión, organización y representación de opciones políticas y a las oportunidades de que disponen los oponentes del gobierno. La mayoría de los individuos están efectivamente protegidos en su derecho de expresar, privada o públicamente, su oposición al gobierno de organizar, de formar partidos y de competir en elecciones en que el voto es secreto, libre y correctamente computado y en que los resultados electorales son vinculantes con base en reglas bien establecidas.

En resumen, un régimen democrático implica competencia política y existencia de oposición; elecciones libres, competitivas y a intervalos de tiempo regulares; elegibilidad de todos los cargos políticos más relevantes; partidos en competencia, fuentes de información diversas y alternativas.

Para Maurice Duverger, los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios de cada país y otros generales. Entre los primeros, podemos citar a la tradición y a la historia, a la estructura económica y social, a las creencias religiosas, a la composición étnica, a las rivalidades nacionales. (183)

En México el artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo, dispone que la ley reglamentaria determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y las reglas y procedimientos para su funcionamiento correspondiente.

(183) Duverger, Maurice, "Los Partidos Políticos", Edit. F.C. E. México, 1984, pÁgs 231-447

Las bases constitucionales relativas al régimen jurídico de los partidos políticos, son reglamentadas en el Libro segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ahí, se faculta al IFE, autoridad en materia de elecciones, para que otorgue o cancele el registro legal de las organizaciones partidistas, y vigile sus actividades.

Es pertinente señalar que si bien la formación de un partido político depende simplemente de la libre voluntad de los ciudadanos, para su registro o reconocimiento legal se han establecido una serie de procedimientos y de requisitos que las organizaciones interesadas deben de cumplir y satisfacer.

De esta manera, el reconocimiento por parte del Estado confiere personalidad jurídica a los partidos, convirtiéndose en sujetos de derechos, con prerrogativas y obligaciones debidamente establecidas en la ley.

Dentro del marco jurídico, actualmente existen diez partidos políticos: Partido Acción Nacional, Partido revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Popular Socialista, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido del Frente Cardenista de reconstrucción Nacional, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México.

Analizando su actuación sobre la base de los resultados que alcanzaron los 10 partidos que contendieron el 18 de agosto de 1994, cuatro partidos perdieron su registro en dichas elecciones: PDM, PRT y Partido Verde Ecologista, mismos que no presentaron una verdadera alternativa de cambio, que motivara al electorado y sobre todo al abstencionista a ir a las urnas.

Analizando el papel tan pobre que realizaron desaprovechando algunas tribunas

públicas para cuestionar o proponer proyectos de desarrollo que beneficien a nu
estro país en esta etapa de grandes cambios, se tiene la impresión de que su exis
tencia se debe al interés de obtener beneficios particulares como el de detentar
cuotas de poder o recibir el financiamiento público que para sus actividades señala
la ley electoral.

Nos atrevemos a señalar que analizando su pérfil y trayectoria, es difícil que di
chos partidos logren sobrevivir o mejor dicho logren obtener más puestos de elec
ción popular que aquellos que les han sido otorgados, a no ser que busquen alguna
alianza o fusión si es que quieren consolidarse algún día o es que crean que su papel
ya esta cumplido.

Hay que tener presente que la existencia de muchos partidos políticos no significa
 necesariamente un régimen más democrático.

Es importante recordar y precisar que éstos partidos políticos minoritarios, si
 guen siendo considerados como satélites del PRI y que su existencia ha sido un po
co "fantasma", pero eso sí, necesaria para la legitimidad del régimen, dada la res
puesta que el electorado, no siempre participativo ni informado, les ha conferido.

Luisa Béjar Algazi, «estudios» del parlamentarismo en México, señala en un estu
dio publicado en la revista de la facultad de Ciencias Políticas, que: "la
gestión de José López Portillo impulsa un nuevo proyecto tendiente a fortal
cer la imagen del cuerpo legislativo. En esta ocasión, se trata-dice- de incor
porar ajustes tanto en su integración, como en su funcionamiento. Así, con la
Reforma Política de 1977, la Cámara de Diputados se apresta a cumplir sus nug
vas tareas, entre ellas, fungir como espacio para la integración de nuevas co
rrientes políticas, divergentes del partido oficial.(184)

(184) Béjar Algazi, Luisa, "El Papel de la Legimlatura en el Sistema Político Mexicano", Revista No. 6, cuarta época, enero-marzo-1995, págs. 201-210.

"Conviene tener presente, sin embargo, que el partido, o partidos que constituyen la oposición democrática no pueden disponer por su desventaja numérica del contenido de las políticas de gobierno. A lo mucho, quizás logren influir de manera indirecta en las decisiones de gobierno. Éstas, por el contrario, son responsabilidad de acuerdo a la lógica democrática del partido que ostenta la mayoría en el cuerpo legislativo. Por lo mismo, la minoría no tiene obligación moral ni política con respecto a las mismas, puesto que su intervención se limita exclusivamente a su control." (185)

El pluralismo, si bien fue gestado durante décadas de desarrollo, irrumpió el 6 de ju nio de 1988 con el acicate de la crisis y del cambio estructural, y logró una expresión profunda en la conformación de la Cámara de Diputados, debido a la nueva legislaci ón electoral de 1986. La sociedad plural se manifestó, así en un multipartidismo más competitivo y en el protagonismo y una mayor autonomía de los medios colectivos de comunicación.

Al tiempo, se relajó la trama de los entendimientos que históricamente habían dado sustento al Estado construido desde los veinte, y al propio Partido Revoluci onario Institucional, lo que alimentó una crisis de identidad según alguno s, o según otros una crisis de adaptación. Para algunos más se trataba realmente de una crisis de legitimidad." (186)

"El comportamiento electoral más competitivo ha introducido un fenómeno prácti camente desconocido: la alternancia en el poder" (187)

En su análisis en torno al tema "Oposición Democrática", señala: "El desarrollo de la oposición parlamentaria ha estado ligado en buena medida, aunque no exclusivamente, a la evolución del sistema electoral mexicano. En este sentido, la reforma electoral de 1963 aparece como un dato imprescindible al registrar un giro importante en la actuación del régimen en este campo. Como se recordará, en 1946 se produce una profunda revisión electoral, orientada a eliminar la periódica irrupción de disidencias surgidas del propio grupo en el poder. El cambio, no obstante, tiene como resultado paralelo la obstrucción del acceso institucional de todo tipo de oposición partidista al proceso político." (188)

"Mas tarde el panorama será distinto. Los movimientos sociales con que finalizan los años cincuenta y la manifiesta desparición de todo pluralismo en los foros legislativos, hará urgente la introducción de una nueva lógica en el manejo de los conflictos. A pesar de sus inculcables limitaciones, los ajustes electorales de 1963 inauguran con la creación de los diputados de partido una nueva fase en la vida política de México." (189)

(185) Béjar Alqazi, Luisa, "La Oposición en los Regímenes Democráticos", Revista Número 16 de noviembre de 1996, pág. 29.

(186) Ruiz Massieu, José Francisco, El Proceso Democrático de México, Edit. F. C. E. México, págs. 80-81.

(187) Ibidem, pág. 84.

(188) García Orozco A., "Legislación Electoral Mexicana, 1912-1977", México, Editado por CPE, 1978, págs. retomado del análisis que hace la doctora Luisa Béjar Alqazi, en la Revista No. 11 diciembre de 1995.

(189) Béjar Alqazi, Luisa, "Oposición Democrática", Revista Asamblea, órgano de difusión de la Asamblea de Representes del Distrito Federal, volumen 1 número 11 de diciembre de 1995.

"Entonces por primera vez se reconoce en forma constitucional la existencia de otras organizaciones partidistas en el país al designarseles como instituciones necesarias para promover la participación ciudadana en la esfera pública. En un examen más profundo, ésta revisión significa también el fin de la unanimidad de criterios reclamados por el partido en el poder, y la aceptación del derecho de la oposición a disentir con respecto a las posturas oficiales". (190)

"Los resultados de los comicios de 1988 marcan un hito indiscutible en el desarrollo histórico de la oposición en nuestro país. Para empezar, la nueva composición de la Cámara de Diputados queda sujeta a una distribución de la representación más equilibrada. El ascenso de las minorías en cuanto al número de curules electos por mayoría relativa, prueba que su presencia en la institución no es ya, como antaño, producto de la exclusiva voluntad del régimen, sino también la decisión del electorado." (191)

"La oposición parlamentaria registra también otros significativos progresos en su articulación al proceso democrático. Su participación en el trabajo de comisiones, por ejemplo, no puede ser ya omitida como en el pasado. A este respecto, conviene recordar que un número de estos organismos muy cercano a su peso proporcional en los recintos legislativos se encuentra ahora bajo su dirección. No obstante, aún en los casos en que esto no ocurre, su intervención en los mismos ha logrado la introducción de urgentes correcciones no sólo de estilo, sino también de fondo, en los dictámenes sometidos al pleno." (192)

"La diversidad de signos que en el presente ilustran la posibilidad de una transición democrática no parece tener parangón en ninguna etapa anterior de nuestra historia. Ello hace que el éxito de este proceso reclame la realización de esfuerzos especiales. No sería de esta manera si se contase con referentes sólidos en el pasado que pudieran alimentar la confianza que se requiere en esta época." (193)

Finalmente creemos que la pluralidad llegó a México para quedarse, los últimos comicios inclusive efectuados en varios estados de la república han sido más competidos, se dan de ésta forma la alternancia en el poder y el país se encuentra acicateado por un sistema de partidos.

(190) Béjar Algazi, Luisa. *El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano*. México, Tesis de doctorado s/p FCP y S, UNAM, 1965.

(191) Loc.cit.

(192) Loc.cit.

(193) Loc.cit.

1.3 LA IMPORTANCIA DE LOS CONSENSOS

Quienes transitamos por diversos mundos de la actividad profesional, el periodista, como es mi caso, escuchamos diversas interpretaciones y opiniones sobre los hechos cotidianos de la vida política nacional, sobre la ridícula división de poderes.

Uno de los problemas básicos del sistema político mexicano actual es la falta de credibilidad. El discurso del poder insiste de muchas maneras y en muchas formas, en el compromiso profundo de la élite política con el sistema democrático. Sin embargo, como resultado de la experiencia colectiva, el público desconfía de la veracidad de los resultados electorales y de sus instituciones y líderes. Se trata de un problema de legitimidad." (194)

Una exigencia reiterada en todos los foros que se han celebrado, ha sido la necesidad de acotar las funciones y facultades del titular del Poder Ejecutivo Federal, que pudiera lograr con el establecimiento de un equilibrio real de poderes, manteniendo los pesos y contrapesos y evitando excesos o concentración indebida de funciones metaconstitucionales.

La sociedad exige por consenso, a muchos meses de distancia de la toma de posesión del presidente Ernesto Zedillo, cumpla con la voluntad reformadora. De que apoye su compromiso con la aplicación de las leyes, y su decisión de apoyarse en las instituciones, clamor de que actúe e impulse los cambios necesarios con base en un presidencialismo fuerte

La reelección de diputados y senadores que no atenta contra ninguna regla democrática; acotar las facultades del Poder Ejecutivo, mediante el fortalecimiento del Legislativo; la necesidad de adecuar las fórmulas de integración de las cámaras

(194) Meyer Lorenzo, "Liberalismo Autoritario", Edit. Océano, México, páq. 176

del Congreso de la Unión; que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea habilitada para presentar leyes en el ámbito judicial, y establecer nuevas bases para la desaparición de poderes.

Si duda alguna, la no reelección de los legisladores no fue asunto que haya preocupado al Constituyente de 1917, y la prohibición se estableció en 1933 para satisfacer el deseo del entonces hombre fuerte del país, Plutarco Elías Calles.

Uno de los mayores beneficios de la reelección legislativa es obligar a los diputados y senadores a atender las demandas de sus electores, lo que ahora no ocurre porque con la no reelección los legisladores están más preocupados por edificar su futuro político y buscar donde colocarse cuando termine su periodo.

Las opiniones en torno al papel que desarrollan los legisladores es bastante desgastada.

"Los legisladores de los partidos representados en la Cámara de Diputados, corran en excusa al erario público haber levantado el dedo para la aprobación 1995-1996, así como las leyes leoninas para el pueblo que obedece y trabaja para abastecer la tiranía. La independencia del legislativo hasta el momento no manifiesta en sus miembros más que en la libertad para aprobar o reprobar leyes, en la nota de su incurable servilismo y adulación al hombre ante quien dominan una vez al día la empolvada rodilla, y que se dan por bien pagados con los viajes de placer a todo el mundo como miqaja a su obediencia." (195)

El líder cameral, ejerce a la perfección su función de pastor de rebaños, no existe oposición partidista, ni moral, sin importar las penurias económicas del país, el desempleo, la hambruna de millones de mexicanos, las comisiones legislativas trabajan, nuestros impuestos surcando los mares y los cielos del mundo, bajo la pobre bandera de conocer otras normas para poder aprobar las leyes que al final no discuten sino acatan órdenes del Ejecutivo". (196)

(195) Viveros, Angel, "Megapolopolis", pág. 36, enero 18 de 1996.

(196) Loc. Cit.

Muchas son las voces y las plumas que exigen en consenso con la sociedad que cambie la actitud de los legisladores: Rolando Cordero, destacado economista. "Mala señal para la transición política y la reforma definitiva. Si los senadores no pueden decir al Presidente: "Espérese un ratito", que vamos a deliberar y estudiar. Y si los diputados no pueden decir a los senadores: "Te la mando de vuelta, porque no estoy ni seguro ni convencido, y porque los juristas de plano nomás no quieren."(197)

"La presidencia tampoco ofrece perspectivas favorables de reforma real de las instituciones, lo ocurrido hasta ahora con la Comisión del Poder Legislativo establecida para investigar ilícitos en Conasupo." (198)

"En suma tampoco hay señales de que el Presidente y su partido fomenten la reforma y el fortalecimiento de otra institución clave, el Poder Legislativo." (199)

En la política muy poco, por no decir nada, se resuelve por arte de magia. Debe existir una voluntad de parte de los actores para que las situaciones adquieran una dimensión, un sentido y una instrumentación. En los últimos meses la impresión que se tiene es que la Presidencia actúa dejando actuar, pero al mismo tiempo no identificamos hacia dónde se quiere ir."(200)

"Después de tres meses de receso, ayer volvieron a conjuntarse la Cámara de Diputados, para iniciar un nuevo periodo ordinario de sesiones. Segundo año de ejercicio de la LVI Legislatura"(201)

Muchas son las opiniones que al menos tienen buenos deseos de cambiar y hacer realidad la división de poderes en México.

Se han desarrollado intensos diálogos y reuniones con estudiosos, políticos, académicos y legisladores en la búsqueda por encontrar nuevas fórmulas que deriven en el fortalecimiento del federalismo; que permitan revertir la tendencia concentradora de las decisiones fundamentales del país ocurrida en las últimas décadas y

(197) Cordero, Rolando, "Los candados del Congreso", El Nacional, marzo 14- México, 1996, pag. 7

(198) Szekely, Gabriel, "¿Cuál Reforma, señor presidente?" El Universal, pag. 6, marzo-12- 1996.

(199) Loc.cit.

(200) Solórzano Zinser, Javier, "Hacia dónde quiere ir", El Financiero, marzo 4 México,

1996, pag. 14

(201) Alcantara, Armando, "Nota Informativa", El Nacional, marzo 15 México, 1996, pag. 8

avanzar en la construcción de un equilibrio real de poderes que dispongan de com
petencias, atribuciones y facultades claras que den cabida a un federalismo polít
co más justo.

"Nuestra democracia política aún no nace y ya la están combatiendo enemigos muy poderosos, entre los que destacan los caciques estatales, los cárteles de
narcotráficantes y aquellos personajes que combinan el gran dinero con la gran
influencia política, y que en Estados Unidos son conocidos como robber barons
(saqueadores de alcurnia). (202).

Se concibe con urgencia, por ejemplo, la reforma del Estado y la necesidad de asu
mir con responsabilidad el reto de modificar legislativamente las relaciones de la
federación con los estados y municipios y de éstos entre sí y entre los poderes de
la unión.

La reforma que se plantea tiene que ser sin duda alguna auténtica y profunda sin actitudes
cosméticas o de simulación.

Quedan anotados puntos de convergencia y de reflexión que puedan ser plasma dos
en las iniciativas correspondientes, una vez que se logren consensos amplios
entre las fuerzas políticas representadas en las cámaras del Congreso de la Unión.

La sociedad mexicana reclama seguridad y respeto irrestricto a la democracia, desea
que los funcionarios públicos desarrollen sus tareas en estricto apego al de
recho y con una auténtica vocación de servicio; hagan bien su trabajo.

Ahora, el Congreso de la Unión, los señores y señoras legisladores, que represen ten
la voluntad soberana del pueblo de México y que se ha confiado en su desem
peño para que elaboren y vigilen las leyes que son necesarias para una vida republi

cana ejemplar para todos los mexicanos, que exista un país más justo y democrático, en donde no se atropellen los derechos de nadie.

Los legisladores tienen un compromiso con la nación, no solamente con su partido en el que militan o para impresionar con su fuero y actuar con prepotencia como ocurre constantemente.

Se les eligió para que estudien, analicen, reflexionen, consensen en foros de consulta pública, propongan y aprueben leyes en beneficio de todos los mexicanos.

La crisis por la que atravezamos plantea retos, pero al mismo tiempo oportunidad para que los legisladores corvieren la casa del pueblo, en caja de resonancia.

Los legisladores deben fomentar la libertad en el uso de la palabra y rechazar las disciplinas rígidas y autoritarias del presidencialismo asfixiante que padecemos en México.

1.4 IMPORTANCIA DE LOS FOROS DE CONSULTA PUBLICA

Este método de consulta pública, debe ser el más importante en éstos tiempos de avance de la pluralidad política.

Los foros es necesario que se puedan efectuar en todo el país, con el fin de poder integrar propuestas sobre los grandes problemas que se vive en la Nación.

Se hace necesario que como parte de un nuevo federalismo, se haga consulta en las 32 entidades federativas, así como impulsar los participantes y sobre todo sus aportaciones.

La nueva convocatoria debe hacerse en los foros de consulta para todo tipo de iniciativa previa a la aprobación de las mismas. Las propuestas representan la voluntad de miles participantes.

Los foros de consulta pública, deben considerarse como el punto de partida para continuar avanzando el desarrollo nacional y en el mejoramiento de la calidad de vida de mexicanos.

Consideramos que los Foros de Consulta Pública, vendrían a contribuir a una nueva etapa en la vida nacional, para superar nuevos retos y viejos desafíos.

Enfrentamos hoy en día nuevos desafíos. Estamos frente a una sociedad predominantemente urbana, que requieren de mejores expectativas de vida, mayores oportunidades de educación, salud y seguridad social, más comunicada y mejor informada, que requiere de generación de empleos.

Nuestra sociedad padece todavía fuertes y dolorosos rezagos; existen grandes desigualdades en las condiciones de vida y en el acceso a las oportunidades; son evidentes las insuficiencias productivas y las limitaciones en la calidad de los servicios, los desequilibrios regionales, los graves problemas del medio ambiente y sobre todo el alto crecimiento demográfico. Nuestra comunidades indígenas y nuestros campesinos sufren injustamente pobreza, discriminación y arbitrariedades.

La sociedad mexicana se distingue hoy por una nueva cultura plural y abierta que arraiga en la política y en la economía, en la producción intelectual; y artística, en la comunicación social y las relaciones entre la sociedad y el Estado.

La pobreza en México, es un hecho que persiste. Y es uno de los principales

problemas que enfrentamos como Nación. De ahí la necesidad de la creación de foros de consulta pública no inducidos que puedan contribuir a alentar la vida democrática de la Capital, al rescate de la credibilidad y la confianza de los mexicanos.

En los últimos años, México ha vivido grandes cambios impulsados por reformas electorales, que se han sentado como nuevas bases para un México nuevo.

Se hace necesario que el Congreso de la Unión, concretamente las diversas comisiones que integran en la cual están integrados los diputados, tanto del Congreso de la Unión, Senadores, diputados locales y Asamblea de Representantes, efectúan los foros de Consulta Pública no inducidos, tomando en cuenta las propuestas específicas que expresan las demandas, con el objeto de que los legisladores asuman los compromisos que la sociedad demanda.

Compete principalmente a los legisladores como parte de su trabajo, la combinación de gestoría y su tarea legislativa. llevar a cabo una gran consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de foros a lo largo del país, para escuchar demandas y opiniones que puedan ser consensadas antes de la aprobación de las iniciativas que se vayan a aprobar.

Ultimamente, la sociedad política ha sido testigo de preocupante deterioro en las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, al desprecio y desconsideración del primero, gracias al segundo. Se ha respondido con el insulto, la estridencia y la ineficacia legislativa. Un caso muy concreto lo representan los eventos del informe presidencial y las compareencias de funcionarios públicos.

El primero de los actos, se ha transformado en un rito político, indigno del Congreso.

"A la abyección de los Diputados y Senadores del partido oficial, y en especial; del funcionario encargado en turno, de dar contestación a los informes se ha sucedido la interrupción y el grito, que a nada conducen y en nada subliman la labor legislativa." (203)

El nuevo sistema democrático tiene como fundamento la capacidad social para articular proyectos y plantear soluciones conforme a la diversidad de problemas y de intereses. Los individuos y las organizaciones son hoy los protagonistas de las reivindicaciones. Por ello, la sociedad en su conjunto toma hoy la iniciativa en el establecimiento de los mecanismos de concentración social que representan una de las condiciones para elevar la calidad de la vida democrática" .(204)

El proceso democratizador avanza cuando la iniciativa de la sociedad no sólo amplía su propia capacidad sino que también modifica los procedimientos tradicionales de gestión de los intereses y desolución de los conflictos entre éstos. (205)

Corresponde a los legisladores integrar las demandas particulares en los foros de consulta pública, en donde los ciudadanos manifiesten su capacidad de autogobernarse. Los legisladores enfrentan en la actualidad el gran desafío de representar los intereses de comunidades cada vez más concientes de su capacidad de elección y decisión.

El horizonte de la actuación política se debe desarrollar en el marco del estado constitucional que nos rige, bajo el imperio real de la ley y en el contexto de una sociedad civil políticamente plural, conforme a reglas imparciales, de afirmar y conciliar intereses diversos y aun divergentes, defendiendo siempre el interés superior de México.

Los foros de Consulta Pública, ayudarían mucho a la construcción de consensos a

(203) Reyes Heróles, Federico, *Los Partidos Políticos Mexicanos en 1991*.

Edic. F. C. E. México, pág. 33

(204) *Ibidem*, pág. 132

(205) *Ibidem*, pág. 134

través de reglas imparciales que propiciarían el diálogo y la concertación, y que evitarían que tuvieramos leyes rechazadas por la sociedad.

1.5 LA SOCIEDAD CIVIL

En efecto, en México desde hace más de dos décadas se han venido perfilando lo que se ha denominado nuevos sujetos políticos o nuevas presencias sociales. Estas nuevas presencias se han ido configurando paulatinamente como movimientos diversos: mujeres, asambleas de barrios, comunidades indígenas, estudiantes, etcétera, configurando, al mismo tiempo, un gran contingente que, por ahora, no embona políticamente en el sistema de representación y en los mecanismos de medición estatal.

Nadie puede negar que uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos de carácter públicos.

Los avances de la pluralidad en nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de auto ayuda.

La activa participación de la sociedad civil en las decisiones de la actividad pública en México, han venido alcanzando mayor madurez.

Hoy creo que se hace necesario y urgente que la solidaridad de la sociedad civil, participe para lograr tener en México, un Congreso de la Unión fortalecido y respetado, que recobre sobre todo dignidad y respetabilidad.

En 1789, con la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, nace la esperanza de la dignificación y la liberación del ser humano; de la fraternidad entre los individuos y entre las naciones."(206)

(206) Chanes Nieto, José. "El Ciudadano y la Administración Pública", tomado del libro " Ensayo sobre la Modernidad Nacional", *Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*, Edit. Diana, México, 1989, págs. 83-104.

Los ciudadanos son titulares del poder. No obstante son llamados, gobernados." (207)

“Los ciudadanos son los mandantes y deben participar en la definición, en la ejecución y en la evaluación de las actividades administrativas. (208).

La crítica más importante que se ha formulado a los partidos políticos es su tendencia a la exclusión: los partidos políticos, se dice, son finalmente organizaciones diseñadas con el propósito explícito de obtener el poder. Y para cumplir ese propósito, en consecuencia, esas organizaciones están dispuestas a sacrificar los ideales más caros de la participación democrática. La importancia que los partidos le otorgan a sus propios intereses, a su propio deseo de conservar el mando político por encima de los intereses más amplios de los ciudadanos constituye, de hecho, el argumento más fuerte que se ha empleado por los críticos del llamado régimen de partidos. De él se desprenden otros: la supremacía de los líderes partidistas sobre la organización misma que representan; la consolidación "institucional" de ciertas prácticas y decisiones excluyentes sobre la voluntad soberana, mucho más abstracta, de la nación; los privilegios que los miembros de los partidos se conceden a sí mismos, y que le conceden también a ciertos grupos aliados a ellos, como la burocracia gubernamental, las grandes empresas que suelen financiarlos o las grandes organizaciones sindicales que les ofrecen votos; o la falta de transparencia en el ejercicio de sus poderes y del dinero que se les otorga para cumplir su labor.

Todas esas críticas parten del mismo principio: la distancia que tiende a separar a los líderes de los partidos políticos del resto de los ciudadanos.

Norberto Bobbio, ha escrito que la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado y ha culpado a los partidos políticos de haberse convertido en una de las causas principales de la desviación. Pero antes que él, otros destacados intelectuales ya habían advertido sobre la tendencia de los partidos a convertirse en instrumentos de grupos más que en portadores de una amplia participación ciudadana.

(207) *Ibidem*, pág. 90

(208) *Ibidem*, pág. 85

En las últimas décadas han aparecido irresistiblemente nuevas formas de organización civil y política, formas alternativas de representación y conciliación de intereses, nuevas formas de presentar, argumentar y desahogar conflictos."

Mauricio Merino, expone de manera sencilla y profunda la indisoluble relación entre la democracia y la participación ciudadana y puntualiza que en las sociedades democráticas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas -dice- se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. (209)

"La mejor participación ciudadana en la democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad. No es necesario ser gladiadores de la política para hacer que la democracia funcione. Pero sí es preciso que los espectadores no pierdan de vista el espectáculo. En ellos reside la clave de bóveda de la participación democrática." (210)

Mauricio Merino, sin embargo agrega que "a pesar de las buenas credenciales del término, la participación tampoco está a salvo de los defectos humanos: del egoísmo, del cinismo, de la enajenación de los individuos." (211)

"Nuestra permanencia en el conlleva el riesgo de olvidar a la sociedad, no es estimulamos sus iniciativas." (212)

Hoy, en la nueva etapa de cambios que vive el país, las condiciones de la política son otras. La sociedad mexicana ha tomado la iniciativa para resolver sus problemas y ha adquirido nuevas capacidades. (213)

"La sociedad asume la política, quiere participar en las decisiones que le atañen. La sociedad ha cambiado las condiciones de la política." (214)

(209) Merino, Mauricio, "La participación ciudadana en la Democracia", Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Edit. IFE, México, págs. 24-30.

(210) *Ibidem*, pág. 40

(211) *Ibidem*, pág. 29

(212) Colosio, Luis Donaldo, *Op. cit.* pág. 56

(213) *Ibidem*, pág. 197

(214) *Ibidem*, pág. 199

"Las elecciones son insuficientes para modificar las políticas de gobierno y ni siquiera logran dar pie a nuevos proyectos políticos reduciéndose solamente a integrar el escaso consenso que se produce en las sociedades." (215)

"Desde hace más de una década, el Estado enfrenta presiones que lo han obligado a transformarse en tanto que las decisiones de poder parecen estarse definiendo, cada vez más, por un policentrismo estructurado por diversos agentes (nuevos movimientos sociales, grupos de interés, corporaciones, lobbies, etcétera). El proceso decisional se ve afectado por una fragmentación que en sus intersticios ha dejado espacios a ciertos actores, bloqueando los canales de participación formales y estimulando los informales." (216)

"En México, el esquema de reproducción de consensos basado en el corporativismo parece haberse resquebrajado sin remedio."

Julio de 1988 marca el punto más álgido de la crisis de la legitimidad del régimen político mexicano; sin embargo, enero de 1994 marca el de la crisis de representación del sistema político. Lo sorprendente, no obstante, ha sido la emergencia de nuevos sujetos políticos que, al margen de la representación partidaria, han ido definiendo sus propias identidades y sus propias formas de expresión política". (217)

En octubre de 1992 doscientos grupos de ciudadanos se aglutinan en el Movimiento de Ciudadanos por la democracia. Surge así uno de tantos nuevos actores sociales que empiezan a desafiar la precaria legitimidad del régimen. Presionando a los partidos a pactar verdaderas reformas, y sabiendo -al mismo tiempo- que éstas son insuficientes o incapaces para cerrar la brecha entre un régimen excluyente y despolitizador y una sociedad civil en movimiento." (218)

Cabe hacer notar que la Asamblea del Movimiento Urbano Popular, (ANAMUO), tiene contingentes organizados en 19 estados de la república y cuenta con 15 organizaciones en la ciudad de México, que han sabido mantenerse unidas a pesar de

(215) Brana Becerril, Jorge E. "Crisis de Representación y Nuevas Formas de Participación Ciudadana en México", Revista de Especialidades de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 6 de cuarta época-enero-marzo-1995, págs 48-69.

(216) Ibidem, pág. 49

(217) Ibidem, pág. 50

(218) El Financiero, nota informativa.

las diferencias ideológicas que puedan mantener, en torno a la política mexicana. El número promedio de cada una de las organizaciones que pertenecen a la AAMUO es de 5 mil familias.

Estos nuevos actores pueden ser organizaciones no gubernamentales, de todo tipo, sindicatos independientes que rechazan la lógica corporativa, organizaciones aglutinadas en torno al movimiento urbano popular. (219)

Son estos nuevos actores sociales los que se desbordaron del espacio corporativo, o nunca entraron del todo, caracterizándose por una cada vez más acentuada orientación marginal. Muchos de ellos permanecieron así hasta la caída del régimen corporativo, otros más confiaron su estructura a la estructura del régimen y pasaron a engrosar las filas del sistema electoral neutralizándose a sí mismos en su capacidad de representación de demandas concretas de sectores sociales específicos. Los disidentes anunciaban, desde entonces, las "nuevas realidades que hoy parecen ser irreversibles." (220)

El México corporativo que basó la construcción de la legitimidad del régimen en una participación inducida por y para el Estado, que ponía en acción a actores sociales anclados en identidades socio-ocupacionales y clasistas; en organizaciones políticas vinculadas a organismos sindicales paralelos y omáticos, dejó de ser la fuente de producción y reproducción del consenso de un Estado corporativo que se revuelve en una crisis sin retorno. (221)

La llegada de la década de los años ochenta estuvo acompañada de una emergencia sin precedentes de movimientos ciudadanos, tales como los organismos de defensores de los derechos humanos y los ecologistas. Se vive un nuevo ciclo en la participación de la llamada izquierda y se presenta una revalorada concepción de la democracia: el debate se volvía más abierto, ya no era fácil obtener respuestas únicas ni descalificar, por los éxitos obtenidos, las visiones alternativas. Lo ante

(219) Woldenberg, José, "La renegociación político-social en México", en Pablo González Casanova y Jorge Ibarra, Primer Informe sobre la Democracia en México, 1988. México, Edit. Siglo XXI, 1989, página 191.

(220) Brenna Decerril, Jorge Op., cit. pag 52.

(221) Rodríguez Araujo, Octavio, pag. 197, de La Revista del Colegio de México, Año 1, no. 1, Agosto de 1989.

rior obligó a poner como uno de los asuntos electorales en la agenda política, la revisión de la legislación electoral, en lo que podríamos denominar como un segundo periodo importante de reformas.

"Este nuevo proyecto sugiere una sociedad civil fuerte, robusta, participativa, independiente, libre y de alguna manera autogestionaria, y un Estado delgado, no fuerte ni autoritario, responsable ante la sociedad civil en sus políticas y decisiones, soberano y altamente representativo. Con estas condiciones se garantizaría la democracia ". (222)

Es cierto que nuestra historia política ha forjado una presidencia fuerte, pero tan poco existe justificación democrática que le permita sea autoritaria, que usufructue facultades ajenas al Estado de derecho, o que ejerza un poder arbitrario. El presidente Ernesto Zedillo, está comprometido con el ejercicio de una presidencia eficiente, capaz y acotada: sometida al imperio de la Constitución y las leyes; sujeta al control de los otros Poderes de la Unión.

Estos son tiempos en que el Presidente de la República no debe tener ni ejercer más atribuciones que las que expresamente le confieren en la propia Constitución General de la República, y sobre todo al ideal republicano cultivado a lo largo de nuestra historia.

Se hace necesario que la Presidencia sea respetuosa con los distintos poderes públicos, concretamente con el poder legislativo.

El Ejecutivo Federal debe evitar el ejercicio de poderes metaconstitucionales, que conlleven el riesgo de conducir al autoritarismo.

(222) Brana Becerril. Op.cit. pág.63

Se hace necesario que ambas cámaras, los partidos políticos y las organizaciones sociales asuman y observen los límites constitucionales del Poder Ejecutivo, de tal manera que vigilen que el poder ejecutivo se limite en su exceso de funciones.

CONCLUSIONES

Uno de los temas más debatidos en lo que va de la presente centuria, ha sido el referente al papel del Poder Ejecutivo, tema que apasiona a teóricos y pragmáticos de hacer política en México.

En el umbral del siglo XXI destaca la necesidad de orientar la vida de la República hacia un federalismo que otorgue a las entidades federativas y al municipio, autonomía, independencia, posibilidad de desarrollo social, económico, político y cultural.

A 80 años de distancia, lamentablemente, sigue teniendo vigencia la crítica de Don Venustiano Carranza, acerca del divorcio entre la letra de la ley con las prácticas gubernamentales.

Las voces que hemos escuchado coinciden en que el Poder Legislativo debe ejercer sus funciones y opere como verdadero freno y contrapeso de las amplias atribuciones del Ejecutivo Federal.

Muchas voces se han levantado para exigir federalismo real. Desde la tribuna del Poder Legislativo han expresado la necesidad de revisar y fortalecer el marco constitucional y legal de los municipios y de las entidades federativas.

No se requiere de ninguna manera ser sabio para comprender y entender que lamentablemente en México, no existe una independencia de poderes. Y que el Legislativo hace lo que el Ejecutivo le ordena. Que se induce la armonía entre poderes y de que los diputados priistas que siguen siendo mayoría en el Congreso, hacen lo que el titular del Poder Ejecutivo ordena a través del Coordinador General de la Fracción priista que ostenta el cargo de Presidente de la Gran Comisión.

Desde 1824 México se pronunció por el sistema federal de gobierno. Posteriormente este mismo espíritu fue ratificado en 1857 y en 1917.

Hasta ahora el federalismo y su realización en México, ha sido parcial y precario, un tema más de discurso político de cada sexenio.

México ha orientado su vida pública mediante el sistema federalista. En México se ha puesto de manifiesto una corriente política que impulsa el federalismo como una medida de acotamiento al presidencialismo abusivo y excesivo y hasta asfixiante, y como el instrumento jurídico y político capaz de otorgar a la República un equilibrio real de poderes de la Unión, con el propósito de armonizar y mejorar las relaciones de los sectores de la sociedad.

Hasta este momento tenemos que reconocer que el auténtico federalismo mexicano ha sido durante décadas una mera exigencia ideal que no corresponde todavía a la realidad histórica.

De acuerdo a las investigaciones realizadas, podemos afirmar que las constituciones de 1824, 1857 y 1917, leyes fundamentales del pueblo de México, han conservado la división de poderes.

La época de Porfirio Díaz, fueron tiempos en que el caudillo y sus partidarios se perpetuaron en el puesto. Los porfiristas reeligieron a su caudillo una y otra vez y dominaron el Congreso y las legislaturas de los Estados según las instrucciones de Porfirio Díaz.

Francisco I Madero, cuyas ideas políticas tuvieron como objetivo esencial el restablecimiento de la democracia, pudo calificar al gobierno del general Porfirio Díaz,

con palabras sin lugar a dudas de valentía "Tanto el poder legislativo, como el judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen en la Carta Magna."

De las investigaciones realizadas, se desprende que desde la época de Porfirio Díaz a nuestros días, poco a cambiado el papel del poder legislativo, ya que los legisladores siguen manteniéndose como cuerpo decorativo, han asumido "papel de comparsa" y de docilidad al ejecutivo.

De los análisis realizados podemos concluir que la instauración del presidencialismo en México, fue resultado del fin del caudillismo, que originó o dió lugar a la necesidad de que se contara con un Poder Ejecutivo Federal fortalecido, como único camino posterior a la lucha armada.

De acuerdo con la historia, acabar con el caudillismo era urgente, porque era un estilo de relaciones personales, de parentesco, de nepotismo, de compadrazgos, que ya no era posible tolerar.

Sin embargo podemos afirmar que el sistema presidencial también tomó los vicios del caudillismo, y prueba de ello es que el PRI, partido único durante varias décadas en México, impuso y sigue imponiendo vía el nepotismo y compadrazgo, los cargos de elección popular, como "cuotas de poder" a los tres sectores interinos.

Sin duda alguna, dos cosas sobresalen en el sistema presidencial en México; una desde luego, es la clara legitimidad democrática del presidente. El sistema presidencial le da al presidente los atributos de jefe de Estado, y representante de la naci

ón, además de que crea expectativas populares.

En un hecho histórico notable, y hasta ahora insuficientemente explicado, que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a la de los otros poderes, so
bre todo al legislativo.

La propia Constitución revolucionaria de 1917, dió por resultado un régimen de go
bierno en que el poder ejecutivo tiene facultades superiores en relación a los
otros dos poderes.

Del estudio de la Constitución se desprende que existen cuatro facultades del Titu
lar del Poder Ejecutivo: en materia federal: políticas, hacendarias, administrativas
y las referidas al distrito federal.

El artículo 89 de la Constitución, refiere los inmensos poderes de nombramiento
que tiene el Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Inclusive los artículos 66 y 68 de la Constitución le otorgan al titular del poder ejecu
tivo poderes un tanto exagerados y arbitrarios, frente al legislativo.

Basta analizar el segundo párrafo del artículo 66: "Si las dos cámaras no estuvieren
de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resol
verá el Presidente de la República".

El presidente de la República tiene atribuciones como jefe de Estado y jefe de Gobi
erno. Como Jefe de Estado tradicionalmente se le conceden las funciones de ser

el máximo representante del Estado; el jefe de la diplomacia; el comandante su premo de las fuerzas armadas; responsable de hacer las designaciones de los funcionarios que dirigirán los órganos más importantes del Estado; declarar la guerra, promulgar las leyes y tratados; suspender penas, y otorgar el indulto.

Como jefe de gobierno, ejecuta las leyes; nombra a los funcionarios del Gobierno; tiene facultad reglamentaria; conduce, coordina las políticas públicas. En términos generales, se puede decir que el jefe de Estado representa la continuidad del Estado y realiza los actos más solemnes y trascendentales para un país, y como jefe de Gobierno administra, coordina y planifica la acción pública.

En México se avanza en la democracia por la presión que han ejercido en los últimos años los partidos políticos de oposición, aunque no se ha logrado todavía que se gobierne democráticamente.

Con las exageradas atribuciones constitucionales que tiene el presidente, de querer el Titular del poder ejecutivo, podría hacer uso inadecuado de las atribuciones que constitucionalmente tiene, y que seguramente llevarían a crear un conflicto institucional entre poderes, lo que demuestra que no es tal el equilibrio de poderes, sino que la coordinación y armonía que se pregona es por la conveniencia del mismo sistema político.

Lamentablemente en contraste con las buenas intenciones manifestadas, en los hechos se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente al poder legislativo.

Lo que se requiere es precisamente voluntad política para cambiar actitudes y aceptar con naturalidad que la división de poderes y el fortalecimiento de nuestro

régimen federal, es el mejor camino para legitimar el ejercicio del poder, es el medio para compartir responsabilidades, coordinar esfuerzos, con respecto al ámbito de competencias que a cada poder debe corresponder.

Hoy se hace necesario fortalecer y dignificar la tarea del poder legislativo y de dignificar el papel de los legisladores, que de lograrse en mucho ayudarían esos cambios de fondo a mejorar nuestras instituciones republicanas.

Lo ideal sería que el Ejecutivo Federal, no interviniera en la autonomía e independencia del poder legislativo.

Es lamentable que exista un divorcio entre la letra de la ley con las prácticas de gobierno, aún cuando se insiste: "por un estado de derecho y un país de leyes."

En diferentes regímenes presidenciales, la relación del poder Legislativo al Ejecutivo, ha sido el de la sumisión, y el del predominio de un poder sobre otro.

Del análisis que hemos hecho, podemos asegurar que en México se sigue legislando "al vapor", en menos de 24 horas, se ha hecho una práctica y una costumbre de "sacar adelante las iniciativas del ejecutivo federal", ante la crítica dura de los medios de información por la manera tan irresponsable de los señores legisladores, para cumplir con su "tarea". Iniciativas que por desgracia las aprueban sin haber tenido tiempo de leer ni siquiera el dictámen correspondiente, ya no se diga la iniciativa completa.

La autonomía del poder legislativo en México sigue siendo sólo retórica, aún no se ha logrado desechar la rígida decisión mayoritaria de legisladores priistas.

Armonía y consenso son principios más que nada de formulismo político que emplean los legisladores priístas.

El caso más reciente de la aprobación por "mayoriteo de priístas" fue el incremento al IVA que lesionó los intereses del pueblo en general y que contra todo los legisladores lo aprobaron por "consenso".

Se ha hablado mucho y escrito de las razones por las cuales el presidente de la república ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, entre ellas por que la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea, ya que de rebelarse, lo más probable es que estén terminando con su carrera política, ya que el titular del ejecutivo es el gran dispensador de los principales cargos y puestos en la administración pública, en el sector paraestatal, en los de elección popular y en el poder judicial.

Por lo que hemos investigado, se desprende que se hace necesario que la Cámara de Diputados reasuma con sentido de responsabilidad la función que constitucionalmente le corresponde.

La función de jefe del Ejecutivo creada por la Constitución de 1917 fue muy diferente a la que establecía la de 1857. En la de 1917 se suprimió el principio de la supremacía legislativa, que era básica en la Constitución de 1857; se dotó a la función presidencial de veto, el jefe del Ejecutivo no tenía ya que preocuparse por acudir a procedimientos extralegales para obligar a un Congreso recaitrante a aprobar su programa legislativo.

El texto original de la constitución de 1917 contempla que el presidente de la Repú

blica, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusada por traición a la patria y delitos graves del orden común. Desde entonces los presidentes de la República han procurado hacer toda una serie de modificaciones en el texto de la constitución, para asegurarse de no ser juzgados y, por otra, para poder hacer y deshacer, lo que hace necesario que el poder legislativo se avoque a precisar en la propia constitución general de la república lo que son o se consideran delitos graves del orden común, y en qué consiste el delito de traición a la patria.

Si analizamos el artículo 108 de la propia Constitución, además de precisar el concepto de servidor público federal, ordena que las constituciones de cada Estado de la República hagan lo propio y se protege al jefe del Estado y la alta magistratura que desempeña, hace suponer que con lo anterior se defiende la estabilidad social y política del país.

El presidente en México goza de impunidad y la ley le permite lo que se llama "uso discrecional del presupuesto" lo que le permite manejar partidas secretas.

Es lamentable por -ejemplo- que con el respaldo de la ley, se practique la corrupción, al no saber cuánto reciben realmente sus gobernantes y lo peor que ni la sociedad, ni los legisladores tengan derecho a saberlo, como representantes populares.

Los constituyentes del 17 juzgaron necesario dotar de facultades amplias al ejecutivo, tal vez para que templara las luchas facciosas, ya perceptibles, dentro del propio grupo revolucionario y de que era necesario contar con un ejecutor fuerte, sólo así se explica la razón por la que la Constitución de 1917 creó pues un ejecutivo federal extraordinariamente poderoso, y que de allí emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el presidente de la República, otras segura

mente provienen como ya lo han dicho varios estudiosos de la ciencia jurídica, de la costumbre y del abuso de la "discrecionalidad".

La amplia facultad del Primer Magistrado de la Nación para otorgar nombramientos, casi sin restricción alguna por parte de las Cámaras colegisladoras, puede citarse como otro ejemplo de la vigorosa posición del Presidente bajo la Constitución de 1917.

Desde 1917, la fuerza y la autoridad del presidente se han acrecentado mucho a consecuencia de la adopción de un sistema de gobierno creado por un solo partido.

Del análisis que hemos hecho de la propia Constitución política, confirmamos que en México, el ejecutivo cuenta con poderes considerables en la Constitución, generalmente con el control total de la composición de su gabinete y la administración, electo directamente por el pueblo por un período limitado de tiempo. Es no sólo el depositario del poder Ejecutivo sino también la cabeza simbólica del Estado y no puede ser destituido excepto en casos excepcionales de juicio político, que la propia constitución no aclara.

El presidente de la república, tiene un poder sin límites, cuenta con un poder centralizador que ha provocado el desprestigio de todos los demás poderes constitucionales, por su actitud sumisa frente al ejecutivo federal.

Las elecciones federales de este año han levantado grandes expectativas políticas, una de ellas es la gubernatura inaugural del Distrito Federal.

Una de las atribuciones, ya no tendrá el presidente de la república con las refor_

mas de 1993 y 1994; será la relacionada con las atribuciones que hasta ahora ha tenido el Titular del Ejecutivo en la designación del jefe del Distrito Federal y del Procurador General del Distrito Federal, que se hará en 1997, ya que la elección del jefe del Gobierno de la capital del país, será elección directa. Sin embargo el Titular del Poder Ejecutivo, tiene facultad de iniciar también leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de acuerdo a la atribución que le da el artículo 122, fracción II de la Constitución, y conserva además el poder de veto.

En México, el gobierno hace mucha alharaca de que se perfecciona la democracia, aunque todavía el camino es largo y se gobierna no de una manera muy democrática, ha pesar de los "buenos deseos de los presidentes en turno."

De los análisis hechos a las amplias facultades que tiene el presidente de la República en México no podemos negar que proceden de la ley, pero también de una serie de circunstancias que ya hemos comentado.

Un poder legislativo fuerte es necesario para lograr consolidar la democracia, por ello es urgente hacer efectivos los principios federales vigentes en nuestra constitución, ya que no es posible claudicar los legisladores a los derechos y atribuciones que les otorga la propia constitución federal ni a la obligación y responsabilidad que existe con el electorado.

Todo parece ser que el poder inmenso del titular del poder ejecutivo está basado en la organización del partido, en la disciplina de los priistas, que provoca lamentablemente la sumisión, por el liderazgo que tiene el presidente de la república en su partido que lo llevó al triunfo de la presidencia.

Para nadie es desconocido que el jefe real del PRI es el presidente de la República, y

nadie lo discute. Y el hecho de ser el jefe real, otorga al titular del poder ejecutivo un amplio poder de decisión para nombrar diputados federales, senadores, gobernadores, alcaldes de las principales capitales, y hasta designar a su sucesor. Así también los presidentes de la república con mucha prepotencia han tirado gobernadores.

Aunque actualmente ya no es práctica común como en sexenios anteriores en que por decisión del ejecutivo federal el Congreso de la Unión y las legislaturas ejercitaban la facultad para desconocer los poderes en los estados o desaforaban gobernadores, se analizó este aspecto por la importancia del mismo, sobre todo por que fue una época en que bajo presiones del titular del poder ejecutivo federal las cámaras actuaron bajo presiones y fueron enjuiciados por el Poder Legislativo.

En el sexenio de Luis Echeverría, se dieron las desapariciones de poderes, atentando contra la soberanía de los estados de la república y contra la autonomía de los congresos locales, sobre todo.

Los medios que han sido utilizados por cada presidente de la república varía. En el caso del gobernador de Sonora, Carlos Armando Biebrich en 1975, Luis Echeverría logro hasta la desaparición de poderes en Sonora.

De acuerdo con la información recabada las dos últimas declaraciones de desaparición de poderes ocurrieron en 1975, y tuvieron todos los visos de una confrontación política entre el poder ejecutivo federal y los locales: el 31 de enero se decretó con respecto al estado de Guerrero, y el 29 de abril respecto al estado de Hidalgo. Según el dictámen se asentó que en Hidalgo—por ejemplo— existía un sistema autoritario de gobierno, en que se desconocen y atropellan las garantías individuales constitucionales de los ciudadanos, cuya existencia transcurre, consecuentemen

te, bajo la amenaza y el temor.”

Una vez más queda demostrado que el presidente es el líder del país, tanto constitucional como políticamente; es quien decide en última instancia la acción del gobierno y encausa la actividad del congreso federal, de los gobernadores, del partido predominante, de los municipios, del sector paraestatal e incluso de la iniciativa privada y de las principales organizaciones obreras y campesinas.

El requisito de aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente para declarar la suspensión de garantías ha sido un mero pretexto para que el Ejecutivo Federal avasalle al poder legislativo.

La intervención del Senado en la desaparición de poderes, deben ser atribuciones que deben derogarse ya que afectan las competencias locales, ya que deben ser atribuciones de los congresos locales, ya que sería respetar el federalismo que se supone debe existir.

De lo que hemos analizado se desprende que efectivamente el titular del poder ejecutivo federal, es jefe indiscutible y es la pieza clave del sistema político mexicano, cuenta con un gran poder de decisión en todos los órdenes.

De acuerdo a lo que hemos investigado, cada sexenio el Presidente de la República, remueve de una u otra forma gobernadores. En sexenios atrás el Titular del Poder Ejecutivo inculca desaforarlos por la vía del Congreso, de la Comisión Permanente o por el Senado de la República.

Lógicamente la cída de los gobernadores, ha sido una clara violación a la soberanía de los Estados. En México pues, tenemos una larga historia de gobernadores des

tituídos.

Se hace necesario para lograr en México un equilibrio real de poderes, establecer un renovado federalismo, urge limitar las facultades legales y metaconstitucionales del presidente de la república. Tiene que ser por ello, una reforma auténtica y profunda sin actitudes cosméticas o de simulación.

Independientemente que no se demostrado la voluntad política del Titular del Poder Ejecutivo, es necesario también que los Poderes de la Unión, los mismos partidos políticos de oposición, pero sobre todo el PRI, así como, las organizaciones sociales asuman, observen y limiten al mismo tiempo, los límites constitucionales del Presidente de la República, y sobre todo no se permitan actos discrecionales de éste, aunque lamentablemente todos los secretarios de estado tienen actos discrecionales, así como los gobernadores, para decidir y aprobar, para hacer y deshacer.

Mientras en el Congreso exista una mayoría de un sólo partido político, no habrá más iniciativas que las del Gobierno, y éstas no serán discutidas, ya que las aclaraciones e interpelaciones versan sobre puntos de interés secundario y no tocan la esencia misma de las disposiciones.

La presidencia acotada no debe ser otra cosa que un liderazgo corresponsable, incluyente, respetuoso de las demás instancias de autoridad: una presidencia abierta a la crítica, a los cuestionamientos y a las propuestas distintas de quienes deciden ejercer, así su derecho.

Por ello, se hace necesario una democracia más perfecta en la que se compita abierta, transparente y equitativamente por el poder; una democracia que haga

posible una cultura política de respeto a la pluralidad y no de aniquilamiento al adversario; una democracia más allá de los discursos o de las formas, que nos haga sentir realmente a cada mexicano que nuestras decisiones definen el rumbo de nuestra vida comunitaria.

Por lo que se refiere a los legisladores de las fuerzas políticas de oposición se han preocupado más por seguir luchando para lograr "cosechas de curules" que de realmente justificar con cualquier trabajo su presencia en la cámara, sumado a la de asumir una actitud de ir en contra de cualquier iniciativa, sin analizar la conveniencia de las mismas, salvo raras y honrosas excepciones que hacen a un lado su posición ideológica al interés de la nación.

Actualmente el poder legislativo está llamado a jugar un papel decisivo en el impulso de la Reforma Democrática del Estado, el poder Legislativo necesita transformar sus funciones y procedimientos.

El Congreso de la Unión en sus dos cámaras, como también los Congresos de los Estados, tradicionalmente se han limitado a debatir las iniciativas que genera el Poder Ejecutivo. Aunque el Gobierno Federal empeñosamente divulga independencia de las legislaturas. Lo que hace claro es que los diputados poco aportan a esas iniciativas, ya que las cámaras sólo avalan.

La necesidad de integrar un consenso para gobernar, en una sociedad plural, hace necesario fortalecer el Poder legislativo que por su propia naturaleza, representa el análisis y la discusión; es necesario fortalecer al Poder Legislativo, tanto a nivel federal, como en los congresos locales.

Por ello, para hacer realidad la reforma del Gobierno, es necesario impulsar en fo-

ma consciente y decidida, como ciudadanos y como partido, el fortalecimiento del Poder Legislativo.

Al fortalecer el Poder legislativo, se logrará avanzar en una más precisa y efectiva división de poderes, como también en el fortalecimiento del pacto federal.

Es necesario establecer mecanismos en el pacto federal que impidan la violación de las soberanías estatales por parte del "centro".

En la construcción del nuevo federalismo no se puede caer en los extremos ni en excesos, sino conseguir un justo equilibrio entre los poderes públicos y perfeccionar su ámbito de relación. Se trata de encontrar nuevas fórmulas que deriven en el fortalecimiento del federalismo y permitan revertir la tendencia concentradora de las decisiones fundamentales del país, que se traduzca en una mejor distribución de tareas de las instituciones.

La sociedad exige de los partidos políticos la máxima responsabilidad para consolidar la democracia y perfeccionar las instituciones, a través de las cuales habrá de garantizarse mejor el ejercicio democrático de gobierno. Se debe tomar en cuenta que la nación está por encima de cualquier interés particular.

Considero que más que el Estado y los partidos políticos, la sociedad civil debe ser la que acelere el proceso democrático en nuestro país, pues la realidad es que hoy en día existe una crisis de credibilidad y legitimidad de los partidos, el gobierno y las instituciones políticas.

La gente ya no cree en la representatividad ni en la capacidad de los políticos ni de las organizaciones estatales para la resolución de sus problemas y la realización

de sus proyectos.

Hoy se hace necesario fortalecer y dignificar la tarea del poder legislativo y de dignificar el papel de los legisladores, que de lograrse en mucho ayudarían esos cambios de fondo a mejorar nuestras instituciones republicanas.

Se requiere fortalecer la función fiscalizadora del Congreso. En clara coincidencia con la propuesta y voluntad política del ejecutivo federal, con el fin de que el poder legislativo pueda contar con credibilidad.

La sociedad exige una Reforma de gobierno que nos lleve a un régimen presidencial cabalmente equilibrado por los otros poderes del estado, así como por la estricta observancia de la norma constitucional.

El artículo 93 de la Constitución General de la República contiene una de las atribuciones más importantes, aunque poco invocadas, para que el Congreso controle y vigile al Poder Ejecutivo.

El mencionado párrafo tercero del artículo constitucional dice que, a petición de una cuarta parte de la Cámara de Diputados o de la mitad de la de Senadores, se pueden integrar comisiones de investigación del sector paraestatal.

Esta facultad que es de enorme importancia permite al Poder Legislativo, vigilar y auditar áqueñas empresas públicas susceptibles de actos de gran corrupción y, sobre todo, porque las comisiones de investigación pueden ser creadas por decisión de las minorías: 125 diputados o 64 senadores.

Sin embargo a pesar de su enorme importancia y necesidad desde 1977, año en

que se crea dicha facultad legislativa, solamente en tres ocasiones han sido creadas dichas comisiones; en 1979, para llevar a cabo las investigaciones de espionaje telefónico en Telmex en 1989, para indagar las causas de la quiebra de Banpesca, y en noviembre de 1995, para investigar los actos de corrupción en Conasupo, asociadas a Raúl Salinas, hermano del ex presidente de la república.

Así también, en lo que lleva de existencia esa facultad legislativa han habido múltiples denuncias de corrupción y desvíos en el sector paraestatal. Es más, muchas de esas sospechas se corroboraron posteriormente y causaron pérdidas de recursos, de empleos y hasta la desaparición de varias empresas públicas. Desgraciadamente y lamentablemente, el Poder Legislativo solo invocó en tres ocasiones su poder de investigación y, de esa manera, fue cómplice indirecto de la corrupción.

En los casos donde sí se ejerció esa facultad, tristemente los resultados de las indagatorias han sido poco efectivas. La comisión Telmex, por ejemplo, sólo recomendó el poder regular y sancionar el espionaje telefónico, pero no solicitó el fincamiento de responsabilidades. La comisión Banpesca, por ejemplo, llegó más lejos, y logró recuperar dinero desviado y sancionó a algunos funcionarios de dicho banco pesquero, pero no llegaron las investigaciones a niveles más altos; y actualmente, en la Comisión integrada por los legisladores de la Comisión Conasupo, varios legisladores de las fuerzas políticas de oposición han hecho fuertes denuncias de grandes obstáculos para que las investigaciones sobre dicha empresa no lleguen más allá de la persona de Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas de Gortari.

Lo anterior es una muy clara demostración de que los legisladores claudican algunas de esas facultades, no ejercen su autonomía y responsabilidad con el electorado.

Por su parte, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, se ha constituido como una institución más e inútil, ya que además de que no puede realizar auditorías al ejercicio fiscal, ha demostrado la citada Contaduría Mayor, no tener facultades legales para revisar un proceso administrativo, como fue por ejemplo, la venta de paraestatales, entre ellos, el proceso de licitación de Imevisión. (Televisión Azteca).

No podemos negar de que México está organizado jurídicamente para que funcione como un país con división de poderes, aunque en la realidad de acuerdo a nuestras apreciaciones funcione para asegurar la máxima impunidad a sus gobernantes y le permita el mayor control del presidente sobre los demás poderes, de acuerdo con la propia Constitución.

En México, el sistema político mexicano, ha ido degenerando en los últimos sexenios, que ha llevado a crear una estructura que ha establecido la impunidad a los presidentes y el mayor control del titular del Poder Ejecutivo sobre los servidores públicos, que hace depender de él, el castigo de los funcionarios que se enriquecen con el dinero del erario público; que oculta la información sobre la gran mayoría de los proyectos y los actos de gobierno cuando así lo determina y oculta como todo un gran secreto, los montos totales de los ingresos de los servidores Públicos de primer nivel, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Regente de la Ciudad de México, y servidores inmediatos del Presidente de la República.

El presidente de la república es el jefe de la administración pública al igual que lo son los jefes de Gobierno. Las peculiaridades de los poderes del Titular del Poder Ejecutivo en México, están, además en sus excesivos poderes de nombramiento, en la incapacidad de las Cámaras para controlar en forma efectiva áreas completas de la administración. Por ejemplo, y como ya hemos visto al analizar el Poder Legis-

lativo, las comisiones de investigación previstas en el párrafo 93 de la propia Constitución solo se integran como ya vimos, para conocer el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sin que puedan investigar la administración pública descentralizada.

Todo hace presumir que tanto los organismos e instancias en México de control presupuestal y de registro patrimonial de funcionarios públicos en México, han quedado en la realidad a la inevitable condición de que por -ejemplo- la secretaria de la Contraloría de la Federación y la misma Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, -creados ambos sistemas en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid, cuyo principal objetivo es el registro patrimonial de éstos, es un sistema más de control político del Titular del Ejecutivo sobre hombres y mujeres del gabinete.

En los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, en los que éstos llevaron a cabo el proceso de desincorporación de las empresas estatales, el Congreso asumió solo una presencia de mero observador sin facultades reales de control. De esta manera se vuelve a confirmar que las atribuciones del titular del poder ejecutivo son muy amplias.

El artículo 73 de la Constitución que se refiere paradójicamente a las atribuciones del Congreso, en su fracción VIII, le concede al Titular del Poder Ejecutivo una atribución clave respecto a las relaciones financieras internacionales, básicas en el mundo contemporáneo y aún más en el hemisferio latinoamericano. Según la mencionada fracción, el Titular del Poder Ejecutivo puede mediante las bases emitidas por el Congreso, celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, que deben emplearse en la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con el propósito de regulación

monetaria; las operaciones de conversión, y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la república en la hipótesis del artículo 29: "el congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación."

Existe una ausencia de control al respecto, por parte del Congreso. Los legisladores no son tomados en cuenta.

Lo más grave es que los legisladores de la Comisión de Hacienda, revisan los endeu-damientos una vez que el titular del poder ejecutivo los realizó y se tomó el tiempo necesario para exponer sus motivos y justificaciones.

Estamos desafortunadamente todavía lejos de poder ver algún día el rechazo del Congreso a las políticas, intereses, o pretensiones del presidente de la república. El caso más reciente lo recordamos, cuando producto de la crisis financiera que vivió México, en 1994-1995, el presidente Zedillo, obtuvo de Estados Unidos, créditos para ayudar a reactivar la economía nacional y donde lamentablemente los legisladores no intervinieron para nada en la etapa de las negociaciones respectivas y sólo por formalizar, meses posteriores los legisladores sometieron en asamblea el dictámen respectivo para aprobarlo con la mayoría priista.

En México desafortunadamente los legisladores no tienen acceso ni siquiera a la información sin el visto bueno del titular del Poder Ejecutivo. El secreto informativo constituye el encubrimiento y la complicidad.

Lamentablemente las declaraciones patrimoniales no son públicas, ni siquiera se tiene acceso ni forma de conocer lo que declaran o dicen tener los servidores públicos, pues el registro patrimonial de los servidores públicos es secreto; se trata

de un archivo privado del Titular del Ejecutivo para usarlo cuando y como él quiera hacerlo.

La clave importante para dignificar el parlamentarismo en México, será que los legisladores asuman su responsabilidad y lleven a cabo una función relevante de control, para lo cuál se hace necesario reformar el mismo artículo 93, que en su tercer párrafo contempla la integración de comisiones investigadoras sobre el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Lograr en México un equilibrio real de poderes, es realmente establecer un federalismo, que limite las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo Federal, y evitar que el presidente de la república concentre excesos de poder y en forma indebida concentre facultades metaconstitucionales. Hacer los cambios que requieran hacerse en la Carta Magna, para evitar que el presidente mantenga como subordinado al legislativo.

En México el sistema presidencial exacerbado se basa entre otros factores, en la extrema debilidad del poder legislativo. La mayoría de sus miembros hasta ahora, son escogidos o aprobados por el presidente de la República, el cual avasalla a ambas cámaras y los señores legisladores no tienen la posibilidad de hacer profesional y responsablemente su trabajo, ni contar siquiera con la información necesaria que les permita poder debatir, por lo que consideramos que si no hay fortalecimiento del legislativo, difícilmente podrá haber reforma sustancial del gobierno, sin embargo, por lo visto las expectativas de poder lograr una reforma real del Gobierno en forma satisfactoria para todo el conjunto de las fuerzas políticas en el escenario, se reducen.

Hoy son épocas de desterrar con las facultades de decisión que se han ido concentrando en el Poder Ejecutivo, de acabar con el predominio del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, sin que esto acabe con la buena armonía entre poderes.

En éstos tiempos en que el pueblo ya no quiere actos "discrecionales" en cuanto a las atribuciones que confiere al Ejecutivo Federal, la propia Constitución General de la República, hace necesario que el legislativo ejerza con plenitud las atribuciones que tiene y logre respetabilidad.

Tenemos lamentablemente un legislativo débil con exagerada sumisión, basta recordar las últimas iniciativas que han sido aprobadas por la mayoría priísta representada en la cámara de diputados.

Tanto diputados, como senadores, asambleístas del Distrito Federal, y legisladores locales, deben superar su papel de subordinados del Ejecutivo. éstos no deben renunciar a sus facultades de legislar y de poder plasmar en las iniciativas de ley que se discuten el sentir nacional.

En cuanto a los estados de la federación cuentan con un Poder Legislativo. Cabe señalar que el imperativo de darse su Constitución cada entidad federativa, es por que se lo impone la propia Constitución General en su artículo 41, cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía en los términos establecidos, por dicha Constitución y por "las particulares de los Estados". A las Constituciones de los Estados alude también el artículo 133, que señala: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en

contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.

El artículo 41 dispone expresamente que las Constituciones particulares de los Estados, "en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal, en otros varios preceptos la constitución impone ciertas obligaciones positivas y negativas de los Estados, que sus constituciones deben respetar.

La función legislativa local, pues, está acotada estrechamente por la esfera federal, el poder ejecutivo se deposita en el gobernador. Sus facultades y obligaciones están inspiradas en las análogas del Presidente de la República: velar por la observancia de las leyes y el cumplimiento de las sentencias, expedir reglamentos, mandar la fuerza armada del Estado, hacer ciertos nombramientos, etc.

Nuestra Constitución provee en su artículo 135 a la participación de los Estados en las reformas constitucionales al requerir su aprobación por la mayoría de las legislaturas. El hecho de que el precepto haga intervenir, además, a las dos cámaras de la Unión, de las cuales en la de senadores están representados los Estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades.

Otra obligación de índole positiva que la Constitución impone a los Estados es la contenida en el artículo 120: "Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."

Las legislaturas estatales ejercen facultades que derivan en forma expresa de la Constitución General, como en los casos previstos en los Artículos 5, 17, y 15, Fracción IV, y 121, Fracción V; o tácita, como cuando se utilizan las fórmulas "conforme a la ley", "las leyes determinarán", o "de acuerdo con la ley", etc. como en los casos previstos en los Artículos 4o y 6o.

Por lo demás se puede decir que los estados son autónomos para estructurar sus legislaturas de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adapte a su historia, naturaleza y circunstancias, siendo la actuación de los diputados locales muy similar a los legisladores federales, en cuanto a sumisión y entrega, no al ejecutivo local en turno.

Mientras los legisladores no asuman sus facultades se estará a merced de las disposiciones de un sólo poder como esta ocurriendo ahora.

Es el momento de comenzar a aplicar y hacer efectivos los principios federales vigentes en nuestra Constitución, ya que no es posible claudicar ni posponerse.

El propio titular del Ejecutivo Federal en diversas ocasiones y en el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, ha venido insistiendo en acotar los amplios poderes presidenciales y en mantener una nueva relación, sana y respetuosa, con el Congreso de la Unión.

Lamentablemente en los hechos, se mantienen las mismas prácticas de un ejercicio desbordado del poder presidencial frente al poder legislativo.

Realmente se requiere voluntad política para cambiar actitudes y aceptar con toda naturalidad la división de poderes y el fortalecimiento de nuestro régimen federal, es el mejor camino para legitimar el ejercicio del poder, es el medio para compartir responsabilidades, coordinar esfuerzos, con respecto al ámbito de competencias que a cada poder debe corresponder.

Es necesario transformar al Congreso de la Unión en un poder que recobre respetabilidad y dignidad y pueda ejercer con mayor independencia las facultades que la

propia Constitución le confiere.

Es urgente y necesario que funcionen los controles legislativos que la misma constitución general de la República establece, para lograr de manera real un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, y se logre que la institución parlamentaria sea un foro serio y no un teatro, y se evite que siga en el desprestigio grave de solo aprobar leyes por "mayoriteo y al vapor", y evitar sobre todo la subordinación del legislativo al ejecutivo.

Nadie puede negar que uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos de carácter públicos.

Los avances de la pluralidad en nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda.

La activa participación de la sociedad civil en las decisiones de la actividad pública en México, han venido alcanzando mayor madurez. Debemos lograr que la solidaridad de la sociedad participe para lograr tener en México, un Congreso de la Unión fortalecido y respetado, que recobre sobre todo dignidad.

Hay que destacar que las características que esta presentando la transición mexicana son una presidencia acotada, una creciente participación de los ciudadanos y un nuevo Federalismo.

Los mexicanos a pesar de los momentos tan difíciles y desafortunados debemos apostar a que en el nuevo Sistema Político exista apertura política, y democracia participativa, que es una exigencia universal e individual.

La sociedad está cada día más interesada en que su opinión se tome en cuenta para el cambio. La democracia participativa es una alternativa real para nuestro país. Se hace necesario que los ciudadanos muestren más interés y conciencia del sistema político nacional y puedan contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas.

Al presidente de la República en México, tradicionalmente se le conceden las funciones de ser el máximo representante del Estado; el jefe de la diplomacia; el comandante supremo de las fuerzas armadas; hacer las designaciones de los funcionarios que dirigirán los órganos más importantes del Estado; declarar la guerra, promulgar las leyes y tratados, nombrar los hombres y mujeres a cargos de elección popular, postulados por el PRI.

Excepcionales son las atribuciones cercenadas al presidente de la república, una de ellas es la referida al Distrito Federal, ya que según se anunció para 1997 la elección del jefe del Gobierno del Distrito Federal, será a través del voto directo.

Las únicas soluciones que vemos para lograr el equilibrio entre poderes es modificar nuestro régimen presidencial y reducir sobre todo las atribuciones constitucionales del presidente, como se viene haciendo, acrecentar las facultades de control de los otros poderes, y concretamente al poder legislativo.

En México, el Poder Legislativo no ha desarrollado, sino hasta muy recientemente, un poder de contrapeso a las tareas legislativas del Ejecutivo, en gran parte,

por la naturaleza no democrática del régimen y por el incipiente avance de los partidos políticos de la oposición.

Las exageradas atribuciones constitucionales del Titular del Ejecutivo no son deseables y por lo tanto, es urgente que dentro de la reforma política del gobierno, se exija con ayuda de la sociedad civil, su limitación o derogación.

Impedir cualquier posibilidad del "veto del bolsillo", mediante un señalamiento muy preciso y claro dentro de la propia Constitución, para que en ningún momento el Titular del Poder Ejecutivo se pueda negar a publicar una ley aprobada por el Congreso, y que el Congreso a través de mecanismos de tipo constitucional lo faculten para poder publicar leyes aprobadas por la asamblea legislativa.

Otro de los cambios que podrían hacerse para lograr la autonomía del poder legislativo es reducir por ejemplo, la mayoría de la asamblea legislativa para pasar el veto del presidente.

Otro punto importante que debiera elevarse en la propia constitución es la modificación del actual esquema del libre nombramiento o remoción que hace el titular del poder ejecutivo de los secretarios de estado. Se hace necesario que el propio poder legislativo-diputados o senadores-, intervengan para su designación y que pueda existir, por otra parte, la facultad de moción, de censura, por parte del Congreso.

Otra situación importante sería que en la propia constitución se estableciera por ejemplo los porcentajes de la distribución de los recursos que debe entregar la federación, a los estados de la república y a los municipios.

El avance del pluralismo y la profundización de la democracia, reclaman que en México, el poder legislativo se sustente en un diseño realista cimentado en la teoría democrática y tal como lo señala la constitución, los miembros del Congreso, ya sea individualmente o como legislatura, investidos de la facultad de presentar iniciativas de ley, haga realidad las atribuciones que le corresponden.

Hoy en México debemos construir realmente una forma distinta de hacer política en las cámaras legislativas, porque no podemos negar que se hace debate intenso, tratando de llegar a acuerdos que como políticos nos vinculan en torno al interés superior del país.

Sin embargo, justo es reconocer que falta mucho tiempo y trabajo para poder lograr y alcanzar la autorreforma plena de los poderes legislativos, como poderes autónomos.

Desafortunadamente la naturaleza del régimen no democrático ha desvirtuado la Constitución formal de 1917. La constitución ha perdido su sentido normativo y democrático, y sus reglas e instituciones formales han sido desdibujadas por las atribuciones metaconstitucionales del titular del poder ejecutivo federal.

En México se sigue luchando en forma permanente por lograr el perfeccionamiento de nuestra democracia. En este aspecto, mucho se ha avanzado; se han corregido fallas y se han ensanchado los cambios democráticos.

Vivimos tiempos de replantear el papel de los Congresos en el sistema político mexicano. Se hace necesario pensar en poder contar con cámaras legislativas mucho más dinámicas y acordes con los tiempos que demanda la sociedad.

Por lo que hemos investigado, se desprende que se hace necesario que la Cámara de Diputados reasuma con sentido de responsabilidad la función que constitucionalmente le corresponde.

No podemos negar que México está cumpliendo su compromiso de perfeccionar constantemente el ejercicio de la democracia.

Ha habido acuerdos nacionales para la ampliación de la vida democrática del país con tres objetivos fundamentales: perfeccionar los procedimientos electorales; actualizar el régimen de partidos, y modernizar las prácticas de los actores políticos. Para ello, se han convocado a diálogos entre los distintos actores políticos y actualizar así los procesos electorales.

Concluida la revolución y promulgada la Constitución de 1917, a fin de mejorar el sistema democrático, distintos presidentes, durante sus sexenios, promovieron reformas importantes en materia política como fueron en épocas recientes, el otorgar el voto a la mujer, conceder la ciudadanía a los 18 años y reducir la edad para poder ser electo diputado a los 21 años.

Sin embargo, las reformas políticas de mayor importancia fueron en relación a la integración y composición de la Cámara de Diputados y las realizadas en torno al proceso electoral y los partidos políticos.

Recordamos que fue el ex presidente Adolfo López Mateos, quien tuvo voluntad política y propició la creación de los "diputados de partido", sistema en vigor desde el 22 de junio de 1963 y, con variantes, hasta el 4 de octubre de 1986.

Lo anterior, demuestra la voluntad política de los presidentes de la República, de

mejorar el sistema democrático.

La reforma de 1993 trajo por primera vez también en la Cámara de Senadores, que está debe ser integrada por cuatro miembros en cada estado y en el Distrito Federal, tres por el principio de mayoría relativa y uno que será asignado a la primera minoría.

Lo anterior abrió a ese cuerpo colegiado a un juego más democrático dentro del parlamentarismo mexicano.

En éstos tiempos los legisladores tienen que empeñarse en hacer del poder legislativo el órgano central del cambio. Revalorar los congresos de los estados y oportunidad de acabar con la "comodidad de la inercia", de una gran mayoría de legisladores que solo asisten a las sesiones a parar como dicen vulgarmente "el dedo" y aprobar al "viva México!", muchas iniciativas que lesionan los intereses de las mayorías.

Se hace necesario evitar que los presidentes de la república, induzcan el desafuero de los gobernadores por la vía del Congreso, de la Comisión Permanente o por el Senado de la República y se respete a los congresos locales su autonomía.

Se hace necesario que las cámaras de diputados, tanto federal como locales, lleven acabo los foros nacionales que se han desarrollado, en coordinación con el ejecutivo, para que la sociedad tenga oportunidad de opinar antes de que las iniciativas sean aprobadas.

En éstos tiempos por regla general, no hay lamentablemente más iniciativas que las del Gobierno, y éstas casi no se discuten por parte de la fracción priista, pues

las aclaraciones e interpelaciones que se hacen versan sobre puntos de interés secundario y no tocan la esencia misma de las disposiciones.

Es necesario que diputados y senadores hagan uso del derecho de iniciativa, y deje de ser el Poder Legislativo un mero fantasma, un cuerpo decorativo, y evitar los legisladores hacer papel de comparsa al ejecutivo federal.

Las opiniones en torno al papel que desarrollan los legisladores es bastante desgastada. Se sigue con mucha frecuencia censurando a la institución parlamentaria en México que ésta sigue sometida a la hegemonía del Poder Ejecutivo.

Mucho, pues se ha hablado en torno al poder legislativo y los legisladores, pero lo cierto es que todos coinciden en obligar a los diputados y senadores a atender las demandas de sus electores, y se considera que como no hay reelección inmediata éstos están más preocupados por edificar su futuro político y buscar donde colocarse cuando termine su periodo.

Por otra parte, mientras sea el titular del Poder Ejecutivo el que inicie las leyes o decretos, la independencia del poder legislativo seguirá dudándose.

Se hace necesario hacer realidad el texto del artículo 71 de la Constitución General de la República. Los diputados no solo tienen la facultad, sino el derecho de presentar iniciativas de ley o de reformas y adiciones a la propia Constitución cuando así lo consideren pertinente.

Solo fortaleciendo el Poder Legislativo se logrará avanzar en una más precisa y efectiva división de poderes, como también en el fortalecimiento del pacto federal.

Se hace necesario se practiquen las sanciones correspondientes que establece la ley orgánica del Congreso, contra los legisladores faltistas sin causa justificada, ya que en la práctica no se hace, y al contrario tienen el cinismo de hasta pedir por adelantado el sueldo del resto de su función legislativa.

De acuerdo a los antecedentes históricos los diputados constituyentes quisieron garantizar la puntualidad a las sesiones de los representantes populares, a fin de que los trabajos legislativos no se entorpecieran, pero lamentablemente en la práctica existe un gran ausentismo, que hace necesario reglamentar y ponerlo en la práctica y que mucho ayudaría a lograr la dignificación de los legisladores y el respeto a dicho poder legislativo.

La unidad nacional en las décadas posteriores a la Revolución Mexicana de 1910, hicieron necesaria, como estrategia, fortalecer el Poder Ejecutivo. La transformación de la sociedad en la década de los noventa, reclama y enriquece la comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos. En nuestro país un proceso que debemos impulsar, es el fortalecimiento del Poder Legislativo en México para lograr profundizar en la democracia y lograr el equilibrio real entre poderes.

Sin duda alguna, la no reelección de los legisladores no fue asunto que haya preocupado al Constituyente de 1917, y la prohibición se estableció en 1933 para satisfacer el deseo del entonces hombre fuerte del país, Plutarco Elías Calles.

Uno de los mayores beneficios de la reelección legislativa sería obligar a los diputados y senadores a atender las demandas de sus electores, lo que ahora no ocurre porque con la no reelección los legisladores están más preocupados por edificar su futuro político y buscar donde colocarse cuando termine su periodo.

Aunque llevar a cabo la reelección de legisladores debe llevar un tiempo prudente, cuando realmente se de la alternancia en el poder .

Estamos frente al umbral de tener un Congreso de oposición en 1997, aunque hasta ahora el argumento de fondo, es que sólo el poder total y centralizado en el Ejecutivo garantiza que los inversionistas mantengan su confianza y su dinero en México.

Lo anterior resulta anacrónico creer que el autoritarismo tradicional es garante de la confianza en la estabilidad económica de México.

De darse la alternancia en el poder, un Congreso de oposición daría oxígeno al país, y provocaría elogios externos y se lograría la verdadera alternancia en el poder y la convivencia civilizada de fuerzas políticas opuestas, como parte de la democracia.

BIBLIOGRAFIA

- 1.-Andre Chardenagor, Razón de ser del Parlamento. México,Serie No.3 de Estudios Parlamentarios. Editado por la LI Legislatura de la Cámara de Diputados.1967.
- 2.-Baena, Guillermina, Instrumentos de Investigación, Edit Editores Mexicanos Unidos, S.A. México,1995.
- 3.-Béjar Algazi,Luisa,El Papel de la Legislatura en el Sisistema Político Mexicano, Revista No.6 de Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública,cuarta época,número 6,de enero de 1995.
- 4.-Béjar Algazi,Luisa, El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano, México,Tesis de doctorado , FCPyS,UNAM,1995.
- 5.-Béjar Algazi,Luisa,La Modernización del Congreso de la Unión,en Estudios políticos,México,Tercera Epoca,núm.4,FCPyS.UNAM,Octubre-diciembre de 1990.
- 6.-Béjar Algazi,Luisa,La Reelección Parlamentaria en México,Revista No.4 de la Asamblea de Representantes del DF,mayo de 1995.
- 7.-Béjar Algazi,Luisa,Retrato Hablado de la Primera Lqislatura del DF,Revista No.6 de la Asamblea de Representantes del DF,julio de 1995.
- 8.-Béjar Algazi,Luisa,Los Difíciles Retos de la Representación Democrática,Revista No.9de la Asamblea de Representantes del DF,octubre de 1995.
- 9.-Béjar Algazi,Luisa,El Trabajo en Comisiones,Revista No.15,de la Asamblea de Representantes del DF,abril de 1996.
- 10.-Béjar Algazi,Luisa, ?Y Los Grupos Parlamentarios?,Revista No.20,de la Asamblea de Representantes del DF,septiembre de 1996.
- 11.-Béjar Algazi Luisa,Las Legislaturas en la Actualidad,Revista No.16 de la Asamblea de Representantes del DF,mayo de 1996.
- 12.-Béjar Algazi,Luisa,Las Prerrogativas Parlamentarias en México,Revista No.19,de la Asamblea de Representantes del DF,Agosto de 1996.
- 13.-Béjar Algazi,Luisa,El Papel del Parlamento en Weber,Revista No.17,de la Asamblea de Representantes del DF,junio de 1996.
- 14.-Béjar Algazi,Luisa,El Quehacer Legislativo.Revista No.18 ,de la Asamblea de Representantes del DF,julio de 1996.

- 15.-Béjar Algazi, Luisa, La Oposición en los Regímenes Democráticos, Revista No. 10, de la Asamblea de Representantes del DF, Noviembre de 1995.
- 16.-Béjar Algazi, Luisa, Oposición Democrático, Revista No. 11. de la Asamblea de Representantes del DF, diciembre de 1995.
- 17.-Béjar Algazi, Luisa, Las Reformas A la Ley Electoral, México, tesis de licenciatura, s/p, FCPyS.UNAM.1980,págs.85-90.
- 18.-Borja, Rodrigo. Derecho Político Constitucional, Edit. Fondo de Cultura Económica. México,1991.
- 19.-Bovero, Michelangelo, Los Desafíos actuales de la Democracia, Edit. IFE,México, 1996.
- 20.-Brucan Silviu, La Disolución del Poder. Edit. Siglo XXI, S.A. México. 1974.
- 21.-Cárdenas García, Jaime Francisco. Una Constitución para la Democracia, Edit. UNAM. México,1996.
- 22.-Carpizo, Jorge. Presidencialismo Mexicano, México. Edit. Siglo XXI,México.1991.
- 23.-Colosio, Luis Donaldo. ? Por qué nos reformamos? Edit. CEN del PRI, México, 1981.
- 24.-Córdova, Arnaldo, Panorama Histórico de la Oposición en México, Anuario Jurídico XVIII ,1991.
- 25.-Constitución Política Comentada UNAM, Serie Textos Jurídicos,México,1995.
- 26.-Constitución Política Mexicana
- 27.-Córdova, Arnaldo. La formación del Poder Político en México. Edit. Serie Popular Era, México, 1985.
- 28.-Cosío Villegas, Daniel, El Estilo Personal de Gobernar, Edit.Joaquín Mortiz, México, 1974.
- 29.-Cosío Villegas, Daniel, El Sistema Político Mexicano. Edit. Joaquín Mortiz, México,1972.
- 30.-Cosío Villegas, Daniel, La Constitución de 1857 y sus críticos, Edit, Sep. Setentas. México,1973.

- 31.-Crespo, José Antonio, Elecciones y Democracia. Cuaderno No. 5 de Divulgación de la Cultura Democrática. Edit. IFE.México.
- 32.-Crossman, R.H.S. Biografía del Estado Moderno. Edit. Fondo de Cultura Económica, Colección Popular.México, 1978.
- 33.-Cue Cánovas, Agustín, Historia Social y Económica de México, 1521-1584, Edit. Trillas, México, 1972.
- 34.-Chevallier, Jean-Jacques, Los Grandes Textos Políticos, desde Maquiavelo a nuestros días. Edit. Aguilar, Madrid.
- 35.-De la Madrid Hurtado, Miguel.División de Poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán,Edit.UNAM.México.1984.
- 36.-Decreto de Disolución del Poder Legislativo, 10 de octubre de 1913,publicado en el Diario Oficial de la Federación.
- 37.-Fundación Cultural Somex,Democratización,partidos políticos y procesos electorales Edit. (IEPES-PRI),México,1989.
- 38.-Congreso de la Unión,Diario de los Debates de la Cámara de Diputados
- 39.-Duverger, Maurice, Introducción a la Política. Edit. Ariel.Barcelona ,1980.
- 40.-Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos. Edit. Fondo de Cultura Económica.México,1972.
- 41.- Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública. Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 6
- 42.- Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, Edit. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 7
- 43.-F.Zubizarreta G, Armando. La aventura del trabajo intelectual. Edit. Fondo Educativo Interamericano, S.A.Colombia, 1970.
- 44.-González Avelar, Miguel. La Constitución de Apatzingán y otros estudios. Edit. Sep. Setentas. México, 1991.
- 45.-González Casanova, Pablo, La Democracia en México. 1965, Edit. Serie Popular Era,México,1965.
- 46.-González Reyna, Susana. Manual de Redacción e Investigación Documental. Edit. Trillas, México, 1994.

- 47.-H.Sabine, George. "Historia de la Teoría Política", Edit. Fondo de Cultura Económica, México,1981.
- 48.-H. Smith Peter, "Los Laberintos del Poder". Edit. El Colegio de México. 1981
- 49.-Congreso de la Unión, Historia Parlamentaria Mexicana. -Sesiones Secretas 1821-1824, Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Serie Documental I.
- 50.-Leal, Juan Felipe. México estado, burocracia y sindicatos. Edit. El Caballito, México. 1976.
- 51.- López Portillo, José. Elevación y caída de Porfirio Díaz, Editorial Porrúa.México,1960.
- 52.-Mac. Gregor, Josefina, La XXVI Legislatura, un episodio en la historia legislativa de México, Edit. Instituto de Investigaciones Legislativas de la LII Cámara de Diputados, Serie I.
- 53.-Macías Anna. "Génesis del Gobierno Constitucional en México: 1808-1820" Edit. Sep. Setentas.México, 1973.
- 54.-Congreso de la Unión, Memoria del II Encuentro Nacional de Mujeres Legisladoras, México,1994.
- 55.-Merino, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuaderno N.4 de Divulgación de la Cultura Democrática, Edit. IFE.México,1996.
- 56.-Meyer, Lorenzo. Liberalismo Autoritario. Edit. Océano, México, 1996.
- 57.-Moncada, Carlos. "¡Cayeron! " Edit. Calypso, México,1979.
- 58.-Myrdal Gunnar, "Objetividad en la Investigación Social", Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
- 59.-Niño M. José. En torno al Presidente de la República, México, Edit. Costa -Amic- Editor. 1974.
- 60.-Núñez Jiménez, Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Edit. Fondo de Cultura Económica.México,1994.
61. J.J.Orozco H. Las Legislaturas y sus Funciones de Control sobre la Actividad Gubernamental en Política y procesos Legislativos, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.

- 62.-Pardinas, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales. Edit. Siglo XXI, México,1974.
- 63.-Congreso de la Unión,Reglamento interno de la Cámara de Diputados
- 64.-Fundación Mexicana Cambio XXI,Revista de Estudios Parlamentarios No. 1 ,1989.
- 65.-Revista de Estudios Parlamentarios No.2 Cambio XXI Fundación Mexicana
- 66.-Reyes Heróles, Federico, Los Partidos Políticos Mexicanos en 1991 ,Edit. Fondo de Cultura Económica,México,1993.
- 67.-Ruiz Massieu, José Francisco. "El Proceso Democrático en México", Edit. Fondo de Cultura Económica,México,1994.
- 68.-Ruiz Massieu, José Francisco. "? Nueva Clase Política o Nueva Política ?" Edit. Océano. Méxicc,1986
- 69.-Ruiz Massieu, José Francisco. Relaciones entre Poder Ejecutivo y Congreso de la Unión . Edit. UNAM,México,1987.
- 70.-Sayeg Helu, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, Edit.Instituto de In vestigaciones Legislativas, de la Cámara de Diputados. Serie 3., México.1984.
- 71.-Sayeg Helu, Jorge, Los derechos sociales en la Revolución Mexicana, Edit. Insti tuto de Investigaciones Legislativas, de la Cámara de Diputados de la LII Legislatura.
- 72.-Sierra, J. Carlos y Martínez Vera, Rogelio, La Constitución Federal de 1924, Edit. Senado de la República, México, 1974.
- 73.-Talavera Abraham, La Política Mexicana y el Cambio Democrático. Ensayos sobre la modernidad nacional, Edit. Diana,México,1989.
74. Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial: Porrúa, México. 1972.
- 75.-Tourchard, Jean, Historia de las Ideas Políticas, Colección de Ciencias Sociales. serie de Ciencia Política. Edit. Tecnos. Madrid, 1974.
- 76.-Valdes, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, Cuaderno N.7 de Divulga ción de la Cultura Democrática, Edit. IFE.México,1996.
- 77.Wheare, K.C. Legislaturas, Edit. LI Legislatura de la Cámara de Diputados, Serie 2 Estudios Parlamentarios,México,1981.

78.-Cárdenas Gracia, Jaime, Partidos Políticos y Democracia, Cuaderno No.8 de Divulgación de la Cultura Democrática, Edit. IFE, México,1996.

79.-Woldenberg, José y Salazar Luis, Principios y Valores de la Democracia, No.1 de Divulgación de la Cultura Democrática, Edit. IFE, México,1996.