

00721  
389



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORIA

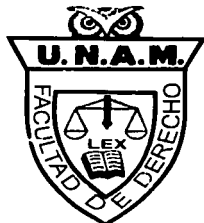
GENERAL DE ESTADO

"FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO  
EN EL ESTADO MEXICANO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
FEDERICO GUZMAN TAMAYO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



DIRECTOR DE TESIS  
DR. ALFREDO GARCIA ROSAS

MEXICO, D. F.

2003



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**TESIS CON  
FALLA DE  
ORIGEN**

# PAGINACIÓN

# DISCONTINUA





VIVIENDA NACIONAL  
AVENIDA DEL  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE TEORIA GENERAL  
DEL ESTADO  
U. N. A. M.

OFICIO FDER/STGE/130/10/2003

ASUNTO: Oficio Aprobatorio de  
Tesis

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR  
FACULTAD DE DERECHO  
U. N. A. M.  
P R E S E N T E

El pasante de Derecho señor **FEDERICO GUZMÁN TAMAYO**, ha elaborado en este Seminario bajo la dirección del *Dr. Alfredo García Rosas*, la tesis titulada:

**“FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN  
EL ESTADO MEXICANO”**

En consecuencia y cubiertos los requisitos esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para la realización de dicho examen.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: FEDERICO

GUZMAN TAMAYO.

FECHA: 19 de Noviembre 2003.

FIRMA: [Firma manuscrita]

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

b



LIBERTAD NACIONAL  
AUTONOMÍA DE  
MÉXICO

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

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARÁ EL MAYOR"   
Cd. Universitaria D.F., a 21 de mayo de 2003.

  
LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
DIRECTORA DEL SEMINARIO   
FACULTAD DE DERECHO  
SEMENARIO  
UNIVERSIDAD DEL ESTADO

MLGG/mvs.

C

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO  
EN EL ESTADO MEXICANO**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

J

## AGRADECIMIENTOS

### A DIOS

Por abrirme las puertas del cielo, por tu misericordia infinita hacia mí,  
por tu bendición amorosa y por regalarme la trípode de la vida:  
Amor, fe y esperanza.

### A ANGELES

Por darme el privilegio de compartirte conmigo  
por enseñarme que el corazón esta donde esta la familia  
y porque mi familia eres tu,  
por enseñarme que sin ti soy una humanidad incompleta,  
por transformar mis charcos en mares  
y mis desiertos en playas,  
porque por ti pude columpiarme en el cielo  
por confiar en mí a pesar de mí.

### A MI HIJO EDUARDO

Por alegrar mi vida con su llegada, porque de dos almas tu hiciste una,  
por su inteligencia inocente y su amor infantil  
que despierta lo humano de mí, porque si Dios me hubiera dicho  
como quería ser de niño le hubiera contestado que como tu.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A MI HIJA KAROLINA**

Por su inocencia y pureza que me bendice cada día,  
e ilumina de ternura la naturaleza, por ser mi ángel y mi conciencia,  
por ser la mejor de las flores y la caricia más celestial  
que ha recibido mi alma, porque aunque crezca seguirá siendo mi bebe.

**A MI MADRE JOSEFINA**

Por su dedicación y cuidado, pero sobre todo por su amor,  
por enseñarme el camino, pero particularmente por enseñarme  
mis primeros pasos, y apoyado en mi estudio y superación.

**A MI PADRE FEDERICO**

Porque se que desde el cielo me sigue apoyando,  
por enseñarme lo que no se debe hacer  
y por haberme dado el orgullo de haber sido su hijo.

**A LA LIC. CARMEN SEGURA**

Por confiar en mí e impulsarme en mi desarrollo profesional,  
por su trato siempre humano y cordial hacia mi persona,  
por las oportunidades brindadas que enriquecieron mis conocimientos,  
pero sobre todo gracias por la amistad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

f

A LIC. ANTONIO LOZANO.

Por su apoyo e impulso, por abrirme las puertas de su amistad  
y de su experiencia profesional, por permitirme crecer,  
por ser ejemplo a seguir  
no sólo en el ámbito de la abogacía sino como ser humano que es.

AL LIC. HIRAM ESCUDERO

Por su energía y experiencia que permitió forjarme seguridad  
por su talento y talante que me han impulsado durante mi vida,  
por su confianza y amistad, por la temperancia de sus valores.

AL LIC. JUAN MIGUEL ALCANTARA

Por ser un excelente legislador y un buen abogado,  
por su gran calidad en el trabajo y por ser  
un bibrón que sabe ser líder, por su apoyo para desenvolverme  
en las arenas del poder Legislativo.

AL LIC. GÉRONIMO GUTIERREZ

Por apoyarme en mi trabajo profesional y creer en mí  
más allá del papel, por la oportunidad brindada  
que me permitió ver la labor legislativa desde un panorama  
más claro e interesante, por su tesón y entrega en el trabajo  
que es motivo de inspiración y superación.

9

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**A LAURA LIRA**

**Por su amistad y por su compañía siempre jovial, grata y alegre,  
por haber compartido conmigo la misma trinchera profesional  
por su retroalimentación académica,  
pero particularmente por permitirnos el abrazo humano  
y la experiencia cordial de ser buenos amigos.**

**A MONICA VARGAS**

**Por su amistad y confianza, por haber compartido  
coincidencias y visiones en nuestra trinchera laboral,  
por su objetividad en la toma de decisiones,  
por su congruencia.**

**A JOSE CASTILLO**

**Por darme el empujón para emprender esta travesía,  
por su orientación, ayuda y consejos, que me han encaminado  
en el sendero correcto, por su amistad y ejemplo en la solidaridad y  
en la lealtad de ser equipo.**

**A LA UNAM**

**Por acogerme y darme la oportunidad de crecer profesionalmente,  
por haber sido mi casa durante tantos años.**

h

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

A LA FUNDACION MIGUEL  
ESTRADA ITURBIDE

Por haberme dado la oportunidad de haber enriquecido  
mi vida profesional, por la oportunidad de permitirme ser actor  
y testigo de acontecimientos importante en la vida social de mi país.

AL LIC. ALFREDO GARCÍA ROSAS

Por su colaboración profesional en la realización del presente trabajo,  
por compartir conmigo la calidad de conocimientos  
y por su trato cordial y tolerante para la concreción del mismo.

A LA LIC. MARIA DE LA LUZ GÓNZALEZ

Por su dedicación y su gran altura profesional para la concreción  
del presente trabajo por la energía con que me alentó  
y por su gran colaboración.

A TODAS AQUELLAS PERSONAS  
Que me han acompañado y compartido  
conmigo alegrías y tristezas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



# FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO MEXICANO

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

## **CAPITULO I**

### **LOS REGIMENES POLITICOS**

1.1 La división de poderes .....	1
1.2 Régimen Político.....	22
1.2.1 El régimen presidencial.....	32
1.2.2 El régimen presidencialista.....	65
1.2.3 El régimen parlamentario.....	87
1.2.4 El régimen mixto.....	106

## **CAPITULO II**

### **EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO**

2.1 Breve referencia histórica.....	129
2.2 Funciones del Congreso de la Unión.....	147
2.3 Mecanismos de control parlamentario en México.....	202

j

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **CAPITULO III**

#### **JUSTIFICACION Y PROPUESTAS PARA**

#### **EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

3.1	El debilitamiento del Poder Legislativo.....	236
3.2	Ampliación de los periodos de sesiones.....	310
3.3	La reelección legislativa inmediata.....	323
3.4	Ampliación del plazo para la deliberación legislativa del paquete económico: Presupuesto de Egresos y la Ley de ingresos.....	361
3.5	Concurrencia de las Cámara del Congreso en la aprobación del Presupuesto de Egresos.....	394
3.6	Adelantar la toma de posesión del Presidente de la República Mexicana.....	420
3.7	Adelantar la presentación de la Cuenta Pública para su revisión por el Congreso.....	424
3.8	Certidumbre constitucional del veto, la promulgación y la publicación de leyes.....	435
3.9	Fortalecimiento de las Comisiones de Investigación del Congreso.....	460
3.10	Cambio en el formato del informe presidencial.....	495

K

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

3.11 Cambio en la composición del Congreso: reducción de legisladores.....	527
3.12 Concurrencia del Congreso en la aprobación de los Tratados Internacionales.....	564
3.13 Instituir el referéndum legislativo y la iniciativa ciudadana...	571
3.14 Certidumbre en el proceso presupuestario.....	578
3.15 Auténtico servicio de carrera legislativa.....	626
 <b>CONCLUSIONES</b> .....	 633
 <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	 643

1

TESIS CON  
FALTA DE ORIGEN

## INTRODUCCIÓN

A través de la historia de la humanidad, se ha comprobado que el poder desmesurado corrompe a quien lo detenta. Es debido a la tendencia de quien ostenta el poder político a aumentarlo que surge la necesidad de restringirlo, de limitar a los detentadores del poder y sujetarlos a medios de control, ya que el poder político que no es controlado degenera no sólo a los hombres, sino también a las formas de gobierno. Es así, que la libertad de los ciudadanos sólo puede estar garantizada si el poder se encuentra limitado y controlado, por lo que el control del poder se convierte así en un supuesto básico de la democracia. El ejercicio adecuado de los mecanismos de control del poder posibilitan dar certidumbre, ya que permiten obtener dos objetivos: la defensa de las libertades y la preservación de la legitimidad del poder.

Son estas razones las que dieron lugar al sistema de división de poderes, el cual permite frenar al poder con el poder, es decir: a la potestad absoluta de los monarcas para regular la vida pública y privada de sus súbditos se llegó a oponer un poder que impidiera que este monarca, legislara sólo especialmente en materia fiscal; así es como surge el poder Legislativo que, con el poder Judicial y el Ejecutivo, forma parte de los poderes del Estado.

En nuestro país, la división de poderes fue reconocida desde la Constitución de Apatzingan, la cual estableció que las atribuciones de la soberanía eran las de hacer leyes, ejecutarlas y de aplicarlas a casos concretos, lo cual respondió a la

idea de otorgar a cada función formal a un órgano diferente, tal como lo establecía la teoría de la división de poderes de Montesquieu.

No obstante el reconocimiento a esta división y equilibrio de poderes en el propio marco constitucional, el poder Legislativo se ha visto siempre limitado y condicionado debido al régimen que adoptamos, el cual, desde 1824, con los significativos antecedentes del Legislativo omnímodo de Apatzingan y del sumiso Legislativo iturbidista, marcó la pauta para el surgimiento de un sistema que a través del tiempo se convertiría en una enfermedad del régimen presidencial, en detrimento del poder Legislativo.

Aunado a lo anterior, la serie de reformas y modificaciones constitucionales que permitieron el robustecimiento de la figura del presidente de la República ante el Congreso, fueron mermando aún más la función legislativa y su representación nacional.

Sin embargo y derivado de los cambios institucionales y de facto que se han venido originado en los últimos años, podemos decir que actualmente no existe ya un sistema cuyo ejercicio del poder sea unipersonal, y que el presidente de la República no se ubica ya como el centro omnímodo del sistema político, y que las amplias facultades constitucionales del presidente comenzaron a tener un equilibrio ante el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales, como se podrá apreciar en el presente trabajo.

En todos los ámbitos de la vida política nacional, se aprecia la necesidad de contar con un poder Legislativo Federal con mayores y mejores facultades legales para equilibrar y controlar al poder Ejecutivo, para servirle de contrapeso. Estas coadyuvarán a lograr una Presidencia de la República democráticamente fuerte, y un gabinete sustentado en la eficiencia, la eficacia y la honestidad en el cumplimiento de sus atribuciones, con oportuna y suficiente capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos.

Hoy más que nunca debemos pugnar por fortalecer la división de las funciones y por distinguir las facultades de los mismos, sin perder de vista su función de contrapeso mutuo, de esta forma, se asegura la eficaz marcha del Estado Democrático y de Derecho. Luego entonces, para la existencia de este tipo de Estado es necesario la existencia de instrumentos de control del poder.

Por ello, se considera necesario que los cambios actuales nos lleven a construir un sistema correcto de equilibrios y contrapesos, de no hacerlo así, lo que se pone en peligro es el control del poder, y con ello, la propia democracia. El Congreso Mexicano está en la oportunidad de convertirse en una caja de resonancia de la sociedad y no sólo del gobierno o de intereses de partido; está ante el reto de buscar concretar su fortalecimiento dentro de la división de poderes.

Hoy en día se discuten las alternativas hacia donde han de encaminarse los cambios institucionales ante la nueva realidad de las fuerzas del poder; bien hacia un sistema parlamentario o presidencial, o matizado en un semiparlamentario semipresidencial. Sin embargo, para nosotros lo importante es establecer un régimen donde las reglas de la acción política garanticen un nuevo equilibrio, o si se quiere llamar reequilibrio en la racionalización del poder, en donde se aseguren los pesos y los contrapesos en su ejercicio. Para estos efectos, estamos de acuerdo con la necesidad de fortalecer al Congreso Mexicano, principalmente mediante el perfeccionamiento de instituciones o mecanismos de control, principalmente de las existentes.

Precisamente en el presente trabajo se desarrolla bajo varios temas, entre ellos se destacará la importancia que el poder público tiene, así como la necesidad de la distribución en ejercicio del mismo, para lo cual, se hará una referencia general a la teoría de la división de poderes. También, se dará una explicación somera sobre las teorías del control del poder, así como la del control político desplegado por el poder Legislativo. Finalmente, y sustentadas en antecedentes legislativos, doctrina, jurisprudencia y otros elementos de juicio, se plantean algunas de las propuestas que pueden permitir el perfeccionamiento de las instituciones de control desarrollado por el Legislativo, y con ello su consecuente fortalecimiento como pieza fundamental en la racionalización o equilibrio del poder, lo cual constituye la hipótesis de nuestro trabajo.

CAPITULO I  
LOS REGIMENES POLITICOS

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**1.1. La división de poderes.**

Respecto a la composición del Estado, la teoría tradicional señala como elemento del mismo al poder público o al poder del Estado. En este sentido no se puede negar la preeminencia del poder en la política, por tanto, los problemas y relaciones en torno al poder público constituyen aspectos fundamentales de la política y sobre todo, del sistema político.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, la expresión poder público en el discurso jurídico y en el campo de la ciencia política, ha dado origen a grandes controversias, y su significado no es unívoco. Sin embargo, aduce que " con poder público los autores entienden la instancia social que conduce (que gobierna) a la comunidad (estatal). Este poder se distingue de cualquier otro poder por varias características las cuales, precisamente, permiten denominarlo 'poder público', 'poder político'. Con el predicado público o político, se alude a que dicho poder afecta a todos los miembros de la comunidad. El poder público es el superior común de cada uno de los miembros de la comunidad ... El poder público, entendido, como el poder de una comunidad política independiente (i.e., Estado) es considerado un poder irresistible ... constituye una dominación (Herrschaftsgewalt) en la que se manda de modo incondicionado (Jellinek,



Gerber). Al imperium del poder público (poder político, poder del Estado), dentro de su ámbito de acción no puede sustraerse nadie ..."<sup>1</sup>

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba señala que "Poder es, en Ciencia Política, la facultad que tiene una o un grupo de personas de obligar a otra u otras a realizar una conducta. Si dicho poder no precisa de la ayuda de otro para imponerse llámese dominante y es el propio del Estado"<sup>2</sup>.

María de la Luz González González precisa la existencia de un denominador genérico en las acepciones sobre poder, y éste es el de que el poder incluye fuerza, poderío, coacción, por lo que en ese sentido considera que "la fuerza pura sería poder; o bien, toda actividad decisoria desprovista de coacción, de fuerza, de poderío, no sería poder ... el poder político se distingue por ser un poder dominante, no pudiéndose resistir su coacción porque posee los medios materiales para obligar, lo cual no implica que se desconozca la existencia de la tricotomía poder, coerción y legitimidad, términos que están estrechamente vinculados, porque el poder no puede asimilarse a la simple fuerza. El principio de legitimidad transforma la simple relación de fuerza en una relación de derecho, ya que el poder legítimo se distingue del poder de hecho por ser un poder regulado en forma jurídica, y precisamente, es mediante los preceptos jurídicos como el

---

<sup>1</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 9ª edición, México, 1996, p.2448.

<sup>2</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, T. XXII, Argentina, 1986, p. 406.

poder puede realizar su función; en esta forma, el poder se nos presenta como elemento jurídico-político, en la concepción del Estado"<sup>3</sup>.

Asimismo, la misma autora señala que no hay orden sin dirección, ni dirección sin normas; el requerimiento de dirección se satisface mediante el poder, por tanto, la actividad social es unificada por el poder, precisando que el titular abstracto del poder es el Estado, en cuyo nombre se exige obediencia, es decir, es una relación de subordinación en que se sitúan correlativamente las personas, pero que dicha relación requiere la existencia de dos cosas a saber: el mando y la obediencia.<sup>4</sup>

Por su parte, Jacques Maritain sostiene que "la autoridad y el poder son dos distintas: poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra. Autoridad es el derecho a dirigir y a mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. La autoridad pide poder. El poder sin autoridad es tiranía"<sup>5</sup>. También afirma que "llamaremos autoridad al derecho a dirigir y mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás y llamaremos poder a la fuerza por medio de la cual puede obligarse a los demás a escuchar y obedecer ... Hasta el límite en que es poder, la autoridad desciende al nivel material; en cuanto es autoridad, el poder se eleva al nivel moral".<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> González González, María de la Luz , Valores del Estado en el Pensamiento Político; Ed. McGraw-Hill Interamericana, 2ª edición, México, 1998, pp. 222- 224.

<sup>4</sup> Cfr. González González, María de la Luz , Op. cit., pp. 224- 227.

<sup>5</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, Ed. Porrúa, 14ª edición, México, 1996, p. 379.

<sup>6</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, Op. cit., pp. 379-380.

Andrés Serra Rojas, en su reflexión sobre lo que implica el poder, llega a decir que éste se entiende o traduce como la concentración de la fuerza material y de la fuerza jurídica como el dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa, que el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía; que la autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo.<sup>7</sup> Además sostiene que “mandar es una consecuencia del poder: manda el superior al inferior, le impone su voluntad que puede ser la propia o la voluntad social contenida en una norma ... Mandar y obedecer forman el binomio primario de las formas políticas más rudimentarias, lo mismo en la horda, en la tribu o en el clan ... Todo proceso de mando implica un proceso de obediencia. El poder es incomprensible sin la sumisión, la adhesión, la conformidad, la aceptación consensual ...”<sup>8</sup>

Por su parte, Carlos Castillo Peraza al hacer referencia al poder político, indica antes que nada, que el poder político tiene su sede en el Estado y que éste puede entenderse como “la capacidad de imponer la voluntad personal o colectiva sobre otros, no necesariamente contra la voluntad de éstos ni contra su resistencia; es una capacidad de hacerse obedecer. Para que esta obediencia no sea considerada opresiva, humillante o indigna, el que obedece debe estar convencido de que aquello que se le pide, exige u ordena no es arbitrario, irracional o caprichoso y también de que la relación entre el que manda y el que obedece no

---

<sup>7</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 379.

<sup>8</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. cit., pp. 382 - 385.

es sólo una relación de fuerza, en la que la parte más débil está condenada a la sumisión."<sup>9</sup>

Max Weber, por su lado, dice que "el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena."<sup>10</sup>

Carla Huerta Ochoa señala que "el poder es la facultad para realizar actos y tomar decisiones respecto de sí y de terceros, y que una vez contenidos en el ordenamiento jurídico se transforman en funciones atribuidas a sujetos específicos y que producen efectos jurídicos; por otra parte, la autoridad es el sustento legítimo de dicho ordenamiento. Por lo tanto, se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando, y quienes acatan u obedecen, mismos que originalmente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo. En consecuencia, la autoridad es una potestad, el derecho atribuido en virtud de alguna fuente de legitimación para realizar actos de poder".<sup>11</sup>

Como puede observarse el poder público, político o del Estado, en virtud de su contenido y alcance, se convierte en algo sumamente delicado, y es necesario por consiguiente, encauzar el poder público a fin de que no se cometan excesos, abusos, arbitrariedades, explotaciones, corrupciones. Respecto de estas

---

<sup>9</sup> Castillo Peraza, Carlos, *El Ogro Antropófago*, Ed. EPESSA, México, 1991, p. 17.

<sup>10</sup> Citado por Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, Ed. UNAM, 2ª edición, México, 2001, p. 15.

<sup>11</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Op. cit.*, p. 18.

reflexiones, resulta oportuno lo expuesto por Carlos Castillo Peraza, en el sentido de que “desmesurado, el Estado se hará al mismo tiempo capaz de ser violento como un monstruo cruel y omnipotente, y bondadoso si sobre su altar cada hombre y cada grupo social aceptan convertirse en cómplices habituales o en víctimas eventuales. Deviene así una especie de dios terrestre siempre invisible pero jamás ausente, un dios odioso cuyos creadores convierten en indeseable al propio Estado y lo imposibilitan para ser instrumento decisivo de liberación. Perdida, sobre todo en tiempo de crisis económica o política, su posible faceta filantrópica, el ogro se muestra como lo que es: un ser voraz que no duda en triturar hombres, una criatura antropófaga.”<sup>12</sup>

Como se sabe, el ejercicio del poder en determinadas épocas de la vida humana ha sido grotesco e inhumano, ha sido maquinaria de opresión e ignominia, ha sido instrumento para dominar al ser humano y para acumular riquezas y otros poderes. No siempre el poder ha sido instrumento para una mejor o armónica vida social o para la consecución del bien común, la felicidad, la justicia, etc., de la sociedad. Respecto de esto, resultan oportunas las palabras de Andrés Serra Rojas, al señalar: “El hombre no nació para explotar al hombre, aprovechándose de las desigualdades materiales y espirituales, sino para unir todos sus poderes para hacer más armónica y justa la vida social. Un mundo social armónico es aquel que dignifica al hombre y no lo esclaviza ... El poder primitivo fue grotesco e inhumano y se fue transformando para convertirlo en un instrumento de la vida social, mediante la acción benéfica de la cultura y de sus valores morales ... La

---

<sup>12</sup> Castillo Peraza, Carlos, Op. cit., p. 16

misma sociedad fue la que armó el brazo del gobernante y lo proveyó de la mayor fuerza social posible. Más el ejercicio del poder se vio rodeado de ambiciones, intereses y pasiones. Se conquistaba el poder para dominar al hombre y para acumular riquezas y otros poderes ... Un fenómeno mantenido a través de los siglos es el acrecentamiento de la fuerza material de los gobernantes. En la medida que ésta crecía, en la misma proporción crecía su acción sobre sus propios gobernados y sobre otros pueblos. Los pueblos bárbaros de la antigüedad mantenían poderosos ejércitos de defensa, de conquista, de opresión. Los ejércitos del pueblo contrastaban con los ejércitos mercenarios al servicio de las dictaduras y de las tiranías. Ya en pleno siglo XVIII este fenómeno era observado por Montesquieu y otros distinguidos filósofos. El pueblo no era otra cosa que la materia pasiva de opresión e ignominia ... El poder que no sirve al pueblo es un poder ilegítimo ..."<sup>13</sup>

Podemos decir que al constituirse el poder, los gobernados quedan a merced de la voluntad de los gobernantes, quienes pueden imponer su propia voluntad a aquellos para que la obedezcan o hacerla obedecer, esta situación puede resultar un peligro cuando este ejercicio se deforma, se desvía o se prostituye por parte de quien o quienes ejercen el poder. Como se sabe, más allá del carácter divino que en una época se le quiso dar a quienes detentaban el poder, lo cierto es que el poder se ha ejercido y se ejerce por un cuerpo humano, por lo que es una tendencia natural en la persona que ostenta el poder el desear acrecentarlo cada vez más, hasta sobrepasar los límites establecidos o tolerados por la sociedad e

---

<sup>13</sup> Serra Rojas, Andrés, Op. cit., pp. 383-398.

incluso, los correspondientes a la misma naturaleza humana, como son la vida, dignidad y la libertad. En consecuencia, el ejercicio del poder puede ser una fuerza maligna o inhumana, ante la arbitrariedad y el exceso de quien lo ejercita.

Como bien señala Carla Huerta Ochoa "el poder es una fuerza , que se manifiesta en una capacidad de dominación, misma que puede transformarse en una pasión negativa y peligrosa. El poder político es una fuerza que se traduce en la posibilidad de decidir por terceros, de sustituir su voluntad, de ordenar y ser obedecido en relación con cuestiones fundamentales para un Estado en virtud de una relación jerárquica de supra-subordinación."<sup>14</sup>

Es así que aceptar el poder de un grupo o cuerpo determinado de personas no implica la aceptación de mandar y, consecuentemente, obedecer mandatos contrarios al desarrollo, la integridad o la libertad en lo individual y social. Ya afirmaba Montesquieu que "Los príncipes que quisieron volverse despóticos comenzaron siempre por reunir en su persona todas las magistraturas"<sup>15</sup>; es decir, se da la nebulosa ambición de poder, de tener todo el mando, y para lograrlo, asumen todas las facultades y potestades.

De lo expuesto, se hace indispensable para el buen funcionamiento de un Estado, que el poder sea limitado, controlado. En este sentido, dentro de dicha preocupación, se ha afirmado que mediante la distribución de competencias entre

---

<sup>14</sup> Huerta Ochoa, Carla, Op.cit., p. 21

<sup>15</sup> Montesquieu, El Espíritu de las leyes, Ed. Delma, 2ª edición, México, 1999, p. 104.

los órganos del Estado o la restricción del ámbito de acción de los gobernantes o detentadores del poder público, resulta ser un límite a la posibilidad de abusar de éste. Es así que la delimitación en ámbitos de actuación por parte de los titulares del poder político, como se da una forma de controlar el ejercicio del poder, ya que la separación relativa de funciones a partir del otorgamiento prioritario de ellas a distintos órganos, trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder, y la cooperación, es decir, la interdependencia o realización conjunta de acciones, constituyen un sistema de control del poder mismo. Con esta premisa se logra una ventaja esencial, consistente en eliminar el peligro de que un órgano ignore cuál es el campo preciso de sus atribuciones y lo desborde.

Las anteriores reflexiones dieron origen a lo que hoy se ha denominado como la *"teoría de los frenos y contrapesos"* o *"teoría de la división de poderes"*; que desde este momento podemos decir que no es propiamente una división de poderes, sino el ejercicio de funciones diferentes, particularmente de tres primordiales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Luego entonces, se puede afirmar, que un supuesto constitucional básico del control del poder, es la división de poderes. Incluso, se puede comentar que los revolucionarios franceses postularon en el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, lo siguiente: "Toda



sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución."<sup>16</sup>

La teoría de la división de poderes tiene sus orígenes en Aristóteles y en el siglo XVIII, cuando se publicó la obra de Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, titulada *El espíritu de las leyes*, cuyo autor se sabe se basó en la Constitución inglesa y en el *Ensayo sobre el gobierno civil* de John Locke, se toma como fundamento del Estado Moderno.

La obra de Montesquieu trata dos grandes temas: la libertad de la persona humana y la división de poderes, cuyo fin es asegurar dicha libertad. Para él, el espíritu de la ley es la libertad de los hombres, comprendida como la posibilidad de realizar todo aquello que no está prohibido por la ley (es decir, la libertad jurídica).

Del texto expuesto por Montesquieu, se deriva que su inspiración fue la comprensión de la necesidad de evitar que los gobernantes abusaran de sus facultades en el intento de incrementar su poder, pues él mismo afirmaba que: " la libertad política sólo se encuentra en los gobiernos moderados. Sin embargo no siempre hay libertad en los Estados moderados. Sólo se le encuentra cuando no se abusa del poder, pero la experiencia demuestra que todo hombre que tiene poder es llevado a abusar de él; llega hasta donde encuentra límites. ¡Quién lo diría! La virtud misma tiene necesidad de límites. Para que no se pueda abusar del

---

<sup>16</sup> Citado por Valadés, Diego, *El Control del Poder*, Ed. Porrúa/UNAM, 2ª edición, México, 2000, p. 96.

poder, se necesita que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder."<sup>17</sup>

Montesquieu afirmó la existencia de tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo de gentes y el Ejecutivo civil o judicial. El primero hace las leyes; el segundo celebra la paz o declara la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y prevé invasiones; el tercero castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. El barón de Montesquieu, planteó la separación de poderes con los argumentos siguientes: "Hay, en cada Estado, tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo relativo a las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo relativo a las cosas que dependen del derecho civil. Con el primero, el príncipe o el magistrado hace leyes temporales o permanentes y corrige o abroga las que están hechas. Con el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Con el tercero, castiga los crímenes, o juzga las diferencias particulares. Llamaremos a este último el poder de juzgar; y al otro, simplemente el poder ejecutivo del Estado. La libertad política, para un ciudadano, es esa tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad. Para que tenga esa libertad, se necesita que el gobierno sea tal, que un ciudadano no tenga que temer a otro ciudadano. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura, el poder legislativo está unido al poder ejecutivo, ya no hay libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder de

---

<sup>17</sup> Montesquieu, Op. cit., pp. 102 -103.

juzgar está unido al poder ejecutivo o al poder legislativo. En este último caso, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, ya que el juez sería legislador. Si éste estuviera unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de los nobles, o del pueblo, ejercieran esos tres poderes: el de hacer leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias particulares. En la mayor parte de los reinos de Europa, el gobierno es moderado, porque el príncipe, que tiene los dos primeros poderes, deja a sus súbditos ejercer el tercero. Entre los turcos, donde estos tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un despotismo pavoroso ...".<sup>18</sup>

Como se observa, la teoría descrita sostiene que la reunión de más de un poder en una persona u órgano no es aconsejable, porque conduce al autoritarismo e impide la libertad; que el bien que debe protegerse es la libertad, por lo que considera que el poder Legislativo y el Ejecutivo no pueden reunirse en la misma persona, éstos, a su vez, deben estar rigurosamente separados del poder Judicial.

Se puede decir que la tesis de Montesquieu era no solamente lograr la separación de los poderes y evitar el autoritarismo, sino lograr un equilibrio de éstos mediante un sistema de frenos y contrapesos. Las tres fuerzas sociales mencionadas conforman el gobierno, limitándose recíprocamente para resguardar sus intereses, evitando la lucha de poderes y asegurando la libertad. Luego entonces, la finalidad de esta separación de poderes es la protección de la libertad, que en todo Estado,

---

<sup>18</sup> Montesquieu, Op. cit., pp. 103-104.

sin importar el tipo de gobierno, se ve amenazada por el poder político. Con su doctrina, Montesquieu dio una nueva estructura al poder público, estableciendo un sistema de equilibrios que procura que el poder detenga al poder. Permite que se pueda obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que un poder sirva de freno y de control de otro.

Esta teoría de los frenos y los contrapesos, permitiría que un poder vigile y controle a la actividad del otro en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera, evitará salirse de ella y que los otros poderes puedan también inmiscuirse dentro de su esfera de competencia. En consecuencia, del equilibrio entre los poderes y de la delimitación precisa de su competencia "... resulta también un beneficio indudable en favor de los ciudadanos, de su libertad y de su seguridad.

En efecto, quedando perfectamente enmarcado el campo de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos quedan asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado".<sup>19</sup>

Por otra parte, cabe comentar que determinados teóricos o constitucionalistas han considerado que la idea de la división del poder ya ha sido superada, advirtiéndose en ellos la tendencia a atenuar la separación de poderes, además

---

<sup>19</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 29ª edición, México, 1997, p. 394.

que dentro de las constituciones contemporáneas, esa doctrina ha sido profundamente alterada y restringida con numerosas excepciones; o bien, han sostenido que existe una flexibilidad en la separación de los poderes o en el reparto de las competencias, por lo que no se puede sostener una concepción rígida de la división de poderes, ya que ello implicaría un obstáculo a la marcha del Estado contemporáneo, cuya actividad requiere un mejor entendimiento y relaciones entre los órganos del Estado y una mayor flexibilidad en la atribución de las funciones que les corresponden.

Entre los teóricos y argumentos que sostienen la hipótesis anterior se encuentran los siguientes:

Elizur Arteaga Nava comenta: "La fórmula división de poderes o funciones que consagra la constitución apunta a cuatro objetivos principales: 1) Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella o le sea atribuida cierta forma de actuar en ella; 2) Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros; 3) Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimentación o perfeccionamiento del acto; 4) Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros".<sup>20</sup>

Karl Loewenstein dice: "Lo que en realidad significa la así llamada separación de

---

<sup>20</sup> Arteaga Nava, Elizur, Derecho Constitucional, Ed. Oxford, 2ª edición, México, 2001, p. 33.

poderes no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones —el problema técnico de la división del trabajo— y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos, la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. El concepto de poderes, pese a lo profundamente enraizado que está, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa ... se preferirá la expresión separación de las funciones a la de separación de poderes.”<sup>21</sup>

Don Ignacio Burgoa Orihuela afirma: “Debemos insistir, por nuestro lado, en que el principio de división o separación de poderes no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible ... El principio de división o separación de poderes entraña, consiguientemente, la imputación de la capacidad jurídica para realizar esos distintos tipos de actos de autoridad a diversos órganos del Estado, o sea, la distribución de las tres funciones de imperio entre ellos, sin que su ejercicio pueda reunirse o concentrarse en un solo órgano estatal. Pues bien, esta prohibición no es tajante o

---

<sup>21</sup> Citado por Arteaga Nava, Elizur, Op. cit., p. 32.

absoluta, porque el desempeño de cada una de dichas funciones no se confiere con exclusividad a determinados grupos de órganos estatales, es decir, que la distribución de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no origina círculos competenciales cerrados entre tales grupos orgánicos, de tal manera que ninguno de éstos pueda únicamente ejercer uno solo de esos poderes. En otras palabras, la calificación de “órganos legislativos, ejecutivos o judiciales” obedece a que sus respectivas funciones primordiales ... Esta primordialidad funcional no excluye, sin embargo, que cada uno de dichos órganos pueda ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial ... Por tanto, la teoría llamada de la división de poderes, aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería, consiguientemente, “teoría de la separación de los órganos del poder público o poder del Estado”.<sup>22</sup>

Enrique Sánchez Bringas señala: “Tal como fue concebido el principio que examinamos no soportó la prueba de fuerza a que fue sometido en la organización y funcionamiento de los estados, debido a las siguientes causas: i) La potestad pública es una e indivisible, en consecuencia es falso que se pueda producir la división del poder; lo único que se presenta es una distribución de funciones entre los órganos de la potestad pública, o sea, una repartición de la producción

---

<sup>22</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa S.A., 2ª edición, México, 1976, pp. 555-557.

normativa; ii) Tampoco es exacto que las funciones asignadas a cada órgano del Estado sean exclusivas y se encuentren rígidamente separadas. Existen excepciones y temperamentos, es ejemplo de aquellas la facultad que le permite al presidente de la república expedir leyes de emergencia cuando ha sido suspendida la Constitución; los temperamentos consisten en la intervención de dos órganos para desarrollar una función, por ejemplo, la iniciativa de ley o decreto que formule el Ejecutivo Federal dentro del procedimiento legislativo, conforme a lo dispuesto por el artículo 71.1 constitucional; iii) Además, no todas las funciones que desarrolla el órgano legislativo se reducen a la expedición de leyes. También las aplica administrativa y jurisdiccionalmente, por ejemplo, cuando lleva a cabo los nombramientos del personal administrativo que le prestará servicios y cuando conoce y resuelve el procedimiento en que se desarrolla el juicio político. Semejante fenómeno se produce con los otros órganos. Las anteriores consideraciones nos permiten afirmar que la naturaleza jurídica del denominado principio de la división de poderes se explica en la distribución orgánica de las funciones públicas."<sup>23</sup>

Hans Kelsen, por su parte expresa: "... El concepto de la separación de poderes designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones ... es imposible asignar en forma tan exclusiva la creación del Derecho a un órgano y la aplicación (ejecución) del mismo a otro, que ninguno de

---

<sup>23</sup> Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1997, p. 391.



los dos pueda cumplir simultáneamente ambas funciones. Difícilmente es posible, y en todo caso nunca es deseable, reservar incluso la legislación - que es sólo una cierta especie de creación jurídica - a un 'cuerpo de servidores públicos', excluyendo de tal función a los otros órganos".<sup>24</sup>

Carla Huerta Ochoa argumenta: "La finalidad de la división de poderes es distinguir y separar los diversos campos de acción del Estado, a través de los cuales se materializa el poder político. Esta distinción se realiza en primer lugar separando las autoridades de acuerdo con las funciones que van a realizar y delimitando a su vez su esfera competencial. Y en segundo lugar, estableciendo relaciones de cooperación y control entre los poderes. La concepción clásica de la división de poderes es un esquema teórico que en la realidad no es dable, dado que una separación estricta de funciones se traduciría en un obstáculo a la actividad estatal, eliminando múltiples posibilidades de actuación de un poder respecto de otro, tan sólo por la no coincidencia del aspecto formal con el material de una función. La mayoría de las funciones anuladas serían, sobre todo, las relativas al control recíproco que ejercen los poderes entre sí, y al equilibrio resultante de la división de poderes"<sup>25</sup>.

Ahora bien, Carla Huerta Ochoa, al hacer referencia a Carl Schmitt señala que este autor denomina a la clásica división de poderes "distinción de poderes", y la considera el principio orgánico que asegura la moderación y controlabilidad de

---

<sup>24</sup> Citado por Sánchez Bringas, Enrique, Op. cit., p. 392.

<sup>25</sup> Huerta Ochoa, Carla, Op. cit., p. 77.

todos los órganos del Estado. Para lograrlo, hay que distinguir y separar los campos de actuación del Estado mismo, para producir el equilibrio. La distinción se refiere a la naturaleza de la función que ejerce el órgano, y la división es la distinción que se hace en el seno de alguno de los poderes; por ejemplo, en el Legislativo, las funciones pueden ser realizadas por dos cámaras. El control del poder político se logra mediante la separación de autoridades y sus competencias, estableciendo relaciones de influencia y contrapeso recíproco, así como la incompatibilidad de funciones para evitar la concentración de poder en una sola persona.<sup>26</sup>

Por otro lado, Carla Huerta también refiere que la opinión de Manuel Aragón es que la división de poderes no es una separación, sino la concurrencia, la cooperación funcional, con actos complejos, controles mutuos, frenos y contrapesos; con la mezcla de división de poderes y una forma mixta de gobierno se logra una Constitución bien equilibrada.<sup>27</sup>

Como se observa, los argumentos anteriores, sin duda tienen una gran relevancia en la concepción del llamado principio de la división de poderes, ya que se puede concluir que no existe ni debe existir una posición rígida al respecto, ya que en efecto, lo que realmente se da es una distribución o separación de funciones específicas, primordiales o prioritarias a distintos órganos.

---

<sup>26</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, Op. cit., p. 78.

<sup>27</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, Op. cit., p.79.

Sin embargo, también es cierto que es necesario el entendimiento y las relaciones adecuadas entre dichos órganos del Estado, lo que implica una flexibilidad, interdependencia o colaboración en la atribución de las funciones que les corresponden, por constituir esto un sistema de control básico. Por lo tanto, es viable que en el principio de separación de funciones se conceden a los diversos órganos del Estado, funciones que son sustancialmente diferentes a las que por su naturaleza le debiesen corresponder, lo cual opera de manera excepcional y subsidiaria, a fin de asegurar que el poder del Estado se ejerza adecuadamente con pesos y contrapesos; es decir, con mecanismos de control mutuo entre los que ejercen el poder, que conforme a la tradición clásica, corresponde a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico mexicano, se ha recogido el principio de la división de poderes en diversos artículos de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 49 se señala que “ El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Delma, México, 2002, p. 39.

El artículo 116 en su primer párrafo, prevé que “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.”<sup>29</sup>

Por su parte, el artículo 122, en su primer párrafo establece que “Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.”<sup>30</sup>

En tal sentido, se afirma que en México se consagra la división de poderes como principio fundamental para el ejercicio del poder. Pero este poder reside, dimana y se instituye en beneficio del pueblo. En efecto, la misma Ley Fundamental establece en su artículo 39 que “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.”<sup>31</sup>

Es así que nuestro marco constitucional ha determinado que existe la distribución de funciones en tres órganos esenciales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

---

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 90.

<sup>30</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 95.

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 34.

Consecuentemente, se aprecia la necesidad de que el poder sea limitado, objetivo que se alcanza a través de la regulación de su ejercicio. En tal sentido, es que en las siguientes páginas se abordará el análisis y estudio de uno de esos poderes públicos u órganos públicos: *El Legislativo*. Se realizarán las reflexiones necesarias que permitan determinar la problemática y, en su caso, las posibles alternativas legislativas para su fortalecimiento, con la finalidad de que dicho poder Legislativo cumpla cabalmente su papel de control o de peso y contrapeso en el ejercicio del poder, característica que deviene del propio principio de separación de funciones.

## **1.2 Régimen Político.**

Cuando se hace referencia al régimen político, se suele relacionar o denominar dicho concepto con el de forma de gobierno, sistema político o sistema de gobierno. Para diversos autores, utilizar uno u otro concepto parece tener la misma connotación o bien, la línea o matiz que los diferencia parece ser tenue, por lo que en el presente apartado se confrontará la opinión de éstos, bien porque aludan a uno u otro concepto. No obstante lo anterior, se hace indispensable hacer una reflexión conceptual a este respecto.

En este sentido, Andrés Serra Rojas expresa la indudable inquietud por la configuración del poder político, la cual aparece desde tiempos lejanos, cuando la sociedad ya ha alcanzado un cierto grado de desarrollo cultural, que el poder

político se ha ofrecido a través de la historia, y en particular en la actualidad, en un orden, sistema y estructura diferentes. Asimismo refiere que las "formas de gobierno" y "de Estado" se manifiestan en complejas organizaciones de diferentes matices, en constante transformación, obedeciendo a los reclamos de las comunidades. Dice que la expresión política de "formas de gobierno", alude a las distintas formas de organización de un Estado al ejercicio del poder público, y que las formas de gobierno y las formas de Estado responden a conceptos distintos; en la modernidad, Estado y gobierno se distinguen precisando que el Estado abarca el todo de los fenómenos políticos y al titular de su soberanía; y el gobierno una parte del Estado o el conjunto de sus órganos, a quienes se encarga la realización de sus fines y ejercicio de su soberanía, que se deposita en el pueblo. El Estado aparece como un orden o estructura que no se confunde con el gobierno, ya que es una parte formal de aquél. Este proceso político va a dar paso a las formas de gobierno y a las formas de Estados<sup>32</sup>.

Luego entonces, el Estado representa el todo, su unidad y su organización a nociones o principios diversos del gobierno. Éste alude a una parte del Estado, al que le corresponde la realización de sus fines. Es la entidad a la que se le confiere la facultad de dirección. Por lo que se refiere al gobierno, lo consideramos en los diversos poderes y órganos encaminados a la ejecución de las leyes, a realizar los atributos fundamentales del Estado. Sostiene, en alusión a Bosch, que llamaremos "formas de gobierno" a la organización que pueden adoptar, en un país, los

---

<sup>32</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 12ª edición, México, 1993, pp. 452-454

órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace en que deben estar tratados y relacionados entre sí.<sup>33</sup>

Berlín Valenzuela, opina que “cuando se utiliza el vocablo *régimen* se hace referencia a método o sistema, así como a la actividad y proceder de un gobierno. Al utilizar la palabra conjuntamente con el vocablo *política* queremos significar el sistema o forma de gobierno que caracteriza a la constitución de un Estado ... cuando se hace referencia a la forma que reviste la estructura de los poderes del Estado, a su organización, funcionamiento e institucionalización, al papel que juegan las fuerzas políticas y sociales, agrupadas en partidos o grupos de presión, así como a las relaciones e interacciones que se van dando entre todas ellas en la conformación del poder político y su ejercicio, nos referimos a la noción de régimen político ...”<sup>34</sup>

Por su lado, Bidart Campos, en relación a la *forma de gobierno* señala que “es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político. En cambio, la forma de Estado ya no es la de uno de sus elementos, sino de la institución misma, del propio Estado. Si el Estado es, en el orden de la realidad, un régimen dentro del cual se realiza un reparto, la forma de Estado es la

---

<sup>33</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 455.

<sup>34</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 102-103.

manera de realizar ese mismo reparto; atañe, pues, al problema de cómo se ejerce el poder ...”<sup>35</sup>

Gropalli, por su parte, nos dice que “las formas de gobierno, por consiguiente, consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones, mientras que las formas de Estado son dadas por la estructura de éstos y se refieren a las relaciones que se establecen entre pueblo, territorio y soberanía, según que se concentren y funden en un orden estatal único o estén descentralizadas en los varios ordenes estatales de que resultan constituidas”.<sup>36</sup>

Para Luis Izaga se llama forma de gobierno “a la estructura que pueden adoptar, en un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar trabados y relacionados entre sí ... En consecuencia , no hay incompatibilidad en que una misma forma de Estado adopte diversas formas de gobierno o viceversa. Un Estado unitario u otro federal, puede ser monárquico o republicano, parlamentario o presidencial. Como una monarquía puede ser Estado unitario o federal”.<sup>37</sup>

Se le denomina “sistema de gobierno”, según Javier Hurtado, a la forma como cada república o monarquía constitucional integra su representación política y

---

<sup>35</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 455.

<sup>36</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 456.

<sup>37</sup> Citado por Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 459-460.



establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales. Adicionalmente dice que a los sistemas de gobierno se les puede considerar como el punto neurálgico de todo sistema político en el que confluyen interacciones mutuamente determinantes entre los sistemas de partidos, electoral y cultural, y el propio sistema de gobierno, haciendo que tanto el funcionamiento como las reformas en uno de estos componentes afecte a los demás. Consecuentemente, sostiene que los sistemas electorales, junto con los sistemas de partidos, electorales y culturales, son los que constituyen lo que se conoce como sistema político. Afirma que son tres los *sistemas de gobierno* a saber: parlamentario, presidencial y semipresidencial.<sup>38</sup>

El mismo autor opina que “en el estudio y análisis de los procesos de cambio político y democratización es preciso distinguir el sistema político del régimen político y ubicar correctamente, entre ambos, a los sistemas de gobierno. Por sistema político debe entenderse el conjunto de prácticas y relaciones efectivamente vigentes que determinan las reglas y procedimientos a través de los cuales se accede a las funciones gubernamentales. Por su parte, el régimen político es el entramado institucional y el conjunto de normas en el que funciona el gobierno. Lo anterior significa que el concepto '*sistema de gobierno*' se ubica, en su expresión institucional, en el régimen político y que sólo en la dimensión cultural, a la que hace referencia Duverger, se puede incluir dentro del sistema político ... Siendo la característica esencial de la democracia contemporánea el

---

<sup>38</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª edición, México, 2001, pp. 11-12.

ser representativa, tres son los modelos de gobierno en que ésta se manifiesta: parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales, los cuales pueden ser plenamente democráticos, en vías de democratización, o no democráticos ... Si los sistemas de gobierno están conceptualmente incluidos en el régimen político, es importante señalar, tal y como lo hace Alfredo Ramos, que 'un régimen democrático no debe identificarse con un solo sistema de gobierno' (Ramos Jiménez, 1996), ya que, como se estableció con anterioridad, tanto éste como el sistema político pueden expresarse en combinaciones diversas con respecto a su grado de democratización en cualquiera de los *tres sistemas de gobierno* mencionados.<sup>39</sup>

Por su lado, Ricardo Espinoza Toledo comenta que un sistema político es la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia, recíprocas con el medio. Se compone de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen. Afirmar también, que un sistema político es un conjunto de relaciones e interacciones por medio de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar las decisiones que afectan a una sociedad e imponerlas legítimamente al conjunto, es decir, a los miembros del sistema. Además, arguye, que es a partir de la interacción entre las reglas del juego y los

---

<sup>39</sup> Hurtado González, Javier, Op. cit., p. 49-50.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

jugadores que un sistema político se puede comprender en su totalidad y en su complejidad.<sup>40</sup>

Al referirse a los modelos de sistemas, el mismo Ricardo Espinoza Toledo comenta que “presidencialismo y parlamentarismo son dos formas de organización del poder político. Ambos responden a lógicas políticas e históricas diferentes. Igualmente, se fundan en supuestos culturales y estructurales distintos. Dentro de cada uno existen variantes y modos de funcionamiento diversos, aunque ambos son *sistemas de gobierno* que surgen por oposición a estructuras en las que el poder se encuentra concentrado en un solo individuo o en un solo órgano. En la actualidad existe un tercer modelo, el mixto o semipresidencial, que comparte algunas de las características de los dos anteriores. Todos ellos constituyen diseños institucionales cuyo propósito es organizar el poder democráticamente y moderarlo. Es común la tendencia a definir a los sistemas presidenciales y a los parlamentarios por exclusión mutua. Este modo de acercarse a los dos tipos clásicos de *sistemas de gobierno democrático* responde a cuestiones prácticas, debido a dos razones básicas: por un lado, porque un sistema presidencial no es parlamentario y uno parlamentario no es presidencial; por otro, porque si bien existe una teoría muy elaborada acerca del origen y la evolución de los sistemas parlamentarios, no ocurre lo mismo con los presidenciales.”<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª edición, México, 2001, pp. 9-10.

<sup>41</sup> Espinoza Toledo, Ricardo, *Op. cit.*, p. 12.

Por su parte, Jorge Carpizo entiende “por sistema de gobierno, la existencia de dos o más titulares del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tienen la obligación de cooperar con el otro u otros en la realización de la unidad estatal, que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad. En este sentido, las relaciones entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo determinan el sistema de gobierno; en la actualidad existen dos grandes sistemas: el parlamentario y el presidencial.”<sup>42</sup>

Ahora bien, Héctor Fix-Zamudio señala que respecto a los *regímenes* parlamentario y presidencial, es de uso frecuente entre los constitucionalistas esta clasificación de las formas de gobierno, derivada de la aplicación que en la práctica ha recibido el principio de la división de poderes. Nos dice también que todos estos regímenes de gobierno se desarrollaron de manera empírica y después fueron objeto de formulaciones teóricas. Asimismo, considera que entre los poderes Ejecutivo y Legislativo pueden establecerse muy variadas relaciones, en virtud de que alguno de ellos puede tener una situación de preeminencia respecto del otro o bien, mantenerse ambos en una situación de equilibrio, dando lugar según sea la solución que se presente, a distintas categorías de regímenes gubernamentales. Dicho autor también precisa que cuando existe la “colaboración” de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo se origina el régimen parlamentario, si lo que acontece es una “separación” entre ambos poderes de manera ortodoxa se da lugar al régimen presidencial; en fin, si los propios poderes se “confunden”, puede serlo a favor del Legislativo o del Ejecutivo, aquélla hipótesis da lugar al

---

<sup>42</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1996, pp. 302-303.

gobierno de asamblea y ésta produce los regímenes monocráticos o las dictaduras.<sup>43</sup>

Para Mauricio Rossell, el *sistema de gobierno* imperante en un país se encuentra determinado fundamentalmente por la vinculación o relación existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Afirma que derivado de esa relación y tomando en consideración las ideas y clasificación de Giovanni Sartori, en la actualidad hay tres *regímenes de gobierno* a saber, y que son el parlamentario, el presidencial y el mixto.<sup>44</sup>

Por su parte, Ma. De la Luz González González señala que “La doctrina ha intentado clasificar las distintas formas de gobierno, encuadrándolas sistemáticamente con base en tipos históricos ofrecidos por la realidad ... Por lo que el problema de la clasificación de las formas de gobierno se conecta con la previa determinación de las principales formas de Estado y, en particular, con el de la configuración del Estado de democracia clásica u occidental ... La primera clasificación toma sus más antiguos principios de la división aristotélica en: monarquía, aristocracia y democracia. Fundada en el criterio del número de gobernantes, dicha clasificación toma posteriormente un carácter bipartito: monarquía y república (Maquiavelo). La segunda clasificación considera como criterio distintivo, la competencia para fijar la orientación política general,

---

<sup>43</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Ed. Porrúa, México, 2001, pp.257-258.

<sup>44</sup> Cfr. Rossell, Mauricio, Congreso y Gobernabilidad en México: Una perspectiva desde la experiencia internacional, Ed. Miguel Angel Porrúa /Cámara de Diputados, México, 2000, p. 26.

obteniéndose la siguiente forma de gobierno: constitucional pura, que puede ser monárquica o republicana, llamada de ordinario presidencial ... La división actual de las formas de gobierno propias del Estado de democracia clásica (presidencial, parlamentaria y directorial) es aceptada por la mayoría doctrinaria, aunque frecuentemente se utilizan distintos criterios diferenciadores, y pueden sufrir en los diferentes modelos históricos importantes variaciones de acuerdo con los siguientes fenómenos: a) Según el uso mayor o menor de las instituciones de democracia directa, particularmente del referéndum; b) según la especial naturaleza, número y organización de los partidos políticos".<sup>45</sup>

Después de la anterior reflexión, la misma autora nos dice que "como puede apreciarse de las distintas clasificaciones enumeradas, la forma de gobierno se refiere a la organización del poder de autoridad, como manifestación política de cada pueblo en íntima correspondencia con su idoneidad lógica, sus hábitos y su situación socioeconómica. Sin menoscabo de estas reflexiones, la forma de gobierno se resume en un asunto de técnica gubernamental. También de lo analizado se llega a la conclusión de que la realidad política brinda gran variedad de gobiernos y tantas formas diferentes del ejercicio del poder, que la elaboración de una tipificación de las formas de gobierno será incompleta ..."<sup>46</sup>

En tal sentido, de las reflexiones anotadas, podemos afirmar que al hacer referencia al régimen político, también se puede aludir a otros conceptos tales

<sup>45</sup> González González, María de la Luz, Op. cit., pp. 270-271.  
<sup>46</sup> González González, María de la Luz, Op. cit., p. 271.



como forma de gobierno, sistema político o sistema de gobierno; y que las tres formas de gobierno o regímenes políticos aceptados como regla general son tres a saber: el presidencial, el parlamentario y el mixto.

### **1.2.1 El régimen presidencial**

El sistema presidencial de gobierno fue creado por los inmigrantes ingleses que llegaron a la costa del este de los Estados Unidos huyendo de los excesos de la Corona inglesa. Cuando declararon su independencia y redactaron su Constitución fue con el objetivo de evitar tanto el despotismo del Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo. Para ello, produjeron un nuevo modelo de gobierno que contra con un Congreso integrado mediante votación popular y, al mismo tiempo, un gobernante que, siendo unipersonal (presidente), tampoco fuera rey. De aquí parte la doctrina de la separación de poderes, y de los frenos y equilibrios entre ellos.<sup>47</sup>

En un principio, la distinción entre los sistemas de gobierno europeos y los surgidos de las nuevas naciones americanas, era que a aquéllos se les consideraba monarquías y a los segundos repúblicas. A mediados del siglo XIX, Walter Bagehot utilizó, en *The English Constitution*, el término "régimen presidencial" para designar el sistema de gobierno de Estados Unidos, en

---

<sup>47</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, Op. cit., p. 15.

oposición a lo que denominaba “gobierno de gabinete”, propio del sistema británico. A finales de ese mismo siglo, Woodrow Wilson, en su obra *Congressional Government* (1885), polemizó con Bagehot al referirse al gobierno de Estados Unidos como un “gobierno congresional”, dadas las importantes atribuciones que en esa época tenía el Congreso estadounidense; en su opinión, por encima de las del presidente. Hoy día, ciertos hechos dan la razón a la conceptualización de Bagehot y otros, a la de Wilson.<sup>48</sup>

El sistema presidencial, desde su origen encarnado en la estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y modifica otros. La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: en lo fundamental, sustituyó al rey por un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, e introdujo el principio federalista. El Estado estadounidense se conforma en torno de tres poderes independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.<sup>49</sup>

Se dice que hubo relevantes influencias doctrinales e históricas que desembocaron en la elaboración de un diseño institucional, cuya preocupación central fue evitar a toda costa la tiranía de un hombre - el Ejecutivo - o de la mayoría - a través del Parlamento -. Con todas las vicisitudes del caso, los

---

<sup>48</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, Op. cit., p. 16.

<sup>49</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., p. 28.



constituyentes de Filadelfia nunca se propusieron instaurar un Estado con un Ejecutivo fuerte; por el contrario, sus convicciones antiautoritarias y antiabsolutistas los llevaron a construir un diseño adecuado para moderar y controlar al Ejecutivo. En sus fundamentos, el sistema presidencial buscó tener Ejecutivos débiles en democracia, con la finalidad de no perjudicar a las clases adineradas; tampoco querían un Parlamento despótico, compromiso que subyace a la idea – modificada después – de un Senado elegido por las Asambleas Legislativas de los Estados, pues se le concibió como un órgano de control de los excesos de las mayorías.<sup>50</sup>

Ahora bien, las características del sistema presidencial son abordadas por diversos autores, mismos que parecen coincidir en lo específico de este sistema de gobierno o régimen político, como más adelante se observa. Incluso, hay quienes sostienen que dentro de este régimen existen matices o figuras intermedias, que han surgido como parte de un proceso evolutivo histórico en cada país, como alternativas para un mejor ejercicio del poder, que permita favorecer la política, la función pública y la estabilidad democrática.

En este sentido, para Javier Hurtado González las características distintivas del sistema presidencial son: "a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se concentran en una sola persona: el presidente; b) Los presidentes son electos por sufragio universal de todos los ciudadanos en aptitud de votar y, salvo en contadas excepciones, por un Colegio Electoral; c) El jefe del Ejecutivo y su gabinete son

---

<sup>50</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, *Op. cit.*, p. 28.

independientes del Legislativo, en virtud de que constituyen poderes distintos, electos en forma separada; d) El presidente y los congresistas cumplen un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene capacidad para obstruir al presidente y el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo; e) El Poder Ejecutivo es unipersonal (a diferencia de los sistemas parlamentarios en los que el primer ministro y el gabinete constituyen un cuerpo ejecutivo de carácter colectivo); f) El presidente, en forma libre y directa, nombra o sustituye a sus ministros o secretarios, quienes tan sólo son sus colaboradores".<sup>51</sup>

El mismo Javier Hurtado, respecto al sistema presidencial, sostiene que la mejor forma de resumir las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario consiste en señalar –como lo hace Juan Linz-, que lo distintivo del primero es la rigidez, mientras que lo propio del segundo es la flexibilidad. También señala que en la actualidad, cuatro son los puntos principales de debate en torno al sistema presidencial: 1) si se deben o no conservar sus características definitorias originales; 2) si es un sistema de gobierno menos favorable a la tradición y consolidación democráticas; 3) si la segunda vuelta electoral contribuye a dotar de la fuerza y la legitimidad necesarias a un presidente que tiene que gobernar en situaciones en que su partido no tenga mayoría en el Legislativo y, finalmente, 4) cuáles son las modalidades del sistema presidencial y cuáles de éstas pueden estar más acordes con la democratización: unificado o dividido; fuerte o débil.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Hurtado González, Javier, Op. cit., pp. 16-17.

<sup>52</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, Op. cit., pp. 17-27.

Al hacer una reflexión el propio Javier Hurtado sobre lo que es en la actualidad el sistema presidencial, concluye diciendo que no hay en los hechos sistemas de gobierno puros. Que las características definitorias del sistema presidencial se han visto fuertemente cuestionadas a raíz de las reformas constitucionales que algunos países de Latinoamérica han realizado, estableciendo particularidades propias del régimen parlamentario. En este sentido, expone como ejemplos los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. En Argentina, su reforma de 1994 permite al Congreso exigir responsabilidad política al jefe del Gabinete de Ministros, a través de la aprobación de una moción de censura. En Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela, sus Constituciones permiten la interpelación de los ministros del Estado y la posibilidad de una moción de censura que, al desaprobar sus políticas, conduzca a su remoción del cargo. También, dicho autor precisa los casos de Uruguay y Perú, en donde su sistema jurídico faculta al Ejecutivo a disolver el Congreso; o bien, los casos de Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú, donde el Congreso tiene la capacidad para destituir al presidente (por "incapacidad física o mental"), características todas ellas tomadas del sistema parlamentario. Por otro lado, están los casos de Argentina y Perú, donde existe la figura de "jefe de Gabinete", responsable ante la Asamblea, que es un signo distintivo de los sistemas semipresidenciales. Precisa que en Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana (hasta 1990) y Uruguay, el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos Ejecutivos y Legislativos. En Guatemala el elector, con el voto que emite para las elecciones

presidenciales que se realizan paralelamente, escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa.<sup>53</sup>

Bajo las consideraciones expuestas, Javier Hurtado afirma que en realidad el régimen presidencial, con las características prototípicas del sistema, sólo existe en cinco de los países americanos: Brasil, Estados Unidos (cuando no se dé la elección del presidente por el Congreso), México, Nicaragua y Panamá. Los regímenes presidenciales restantes presentan predominantemente rasgos del régimen parlamentario, con la excepción de Perú y Argentina, que reproducen características del régimen semipresidencial. Por otra parte, después de una reflexión sobre las críticas o cuestionamientos que algunos autores hacen al sistema presidencial, acaba afirmando que no existen sistemas de gobierno perfectos, y que las desventajas de uno pueden ser al mismo tiempo ventajas frente al otro. Más aún, tampoco existe un sistema de gobierno que pueda ser construido ad hoc para un ideal de democracia.<sup>54</sup>

Por su lado, Miguel Acosta Romero al referirse al régimen presidencial, argumenta que las características de este régimen no son exactamente iguales en todos los países, pero que sin embargo, entre los principales perfiles que pueden distinguirlo encontramos: "a) Preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes; b) Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República; c) El titular del Poder Ejecutivo

---

<sup>53</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, Op. cit., pp. 28-29.

<sup>54</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, Op. cit., pp. 29-35.

selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin injerencia del Congreso y también tiene facultad para removerlos; d) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado, Consejo de Ministros; e) Los Secretarios de Estado no tienen responsabilidad política frente al Congreso; f) El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y jefes de Departamento Administrativo; g) Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él".<sup>55</sup>

Para Mauricio Rossell, el régimen presidencial se caracteriza por lo siguiente: "Contar con un Ejecutivo unitario que desempeña tanto las funciones de jefe de Estado como de jefe de gobierno; el Presidente es electo de forma directa o indirecta por el pueblo y por un periodo determinado de tiempo; el Ejecutivo no puede ser sujeto de una moción de censura ni separado de su cargo por el Congreso; el Legislativo es sólo responsable ante el pueblo, por lo que el Ejecutivo no está facultado para disolverlo; el nombramiento y remoción de los miembros del gobierno es facultad del Ejecutivo; ni el Presidente ni los secretarios pueden ser miembros del Congreso; el Ejecutivo y los miembros del gobierno pueden estar afiliados a un partido político diferente al que detenta la mayoría en el Congreso".<sup>56</sup>

Respecto al régimen presidencial, Enrique Sánchez Bringas dice que las

---

<sup>55</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 15ª edición, México 2000, p. 128.

<sup>56</sup> Rossell, Mauricio, *Op. cit.*, p. 27.

principales características de estos regímenes son: "i) La titularidad del ejecutivo unipersonal y quien la asume, el presidente de la República, nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos; ii) El presidente de la República es jefe de Estado y jefe de gobierno; iii) El presidente es electo por los ciudadanos para cubrir un período determinado; iv) El presidente responde ante la Constitución y *puede ser sometido a juicio político* por el órgano legislativo; v) Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el congreso o asamblea; vi) El presidente no puede disolver al congreso, y vii) Formalmente los tres órganos públicos –legislativo, ejecutivo y judicial- mantienen el mismo rango, inclusive, en algunos sistemas como el de Estados Unidos en teoría se reconoce mayor importancia al Legislativo pero en la realidad el centro político es el presidente de la República".<sup>57</sup>

Por su parte, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, al referirse al régimen presidencial aducen que a diferencia del parlamentario, el régimen presidencial es mucho más sencillo en sus elementos estructurales, aunque en su funcionamiento puede resultar también complejo. En principio, en el sistema presidencial la separación de poderes está rigurosamente aplicada desde el ángulo teórico: el Ejecutivo y el Legislativo son independientes, cada uno actúa dentro de la esfera de competencia que le ha sido asignada por la Constitución, pero ambos están obligados a cooperar en ciertos puntos estratégicos del proceso político, de ahí que el régimen presidencial esté sujeto al principio de la "interdependencia por coordinación" (Loewenstein). En el régimen presidencial el

---

<sup>57</sup> Sánchez Bringas, Enrique, Op. cit., p. 457.

Legislativo y el Ejecutivo están condenados a vivir separados, pero también están obligados a marchar de acuerdo; el Legislativo no puede echar abajo al gobierno, pero éste a su vez no puede disolver al Legislativo.<sup>58</sup>

Dichos autores señalan que entre los principales elementos del régimen presidencial están: Ejecutivo monocéfalo, legitimación democrática dual, y mandatos fijos para ambos poderes. En cuanto a estas características argumentan lo siguiente:

“Ejecutivo monocéfalo. En el régimen presidencial, el presidente es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno y ejerce su poder sea directamente o a través de sus secretarios de Estado; a estos funcionarios en su conjunto también se les denomina gabinete presidencial, en uso de un vocablo propiamente parlamentario, aunque no tienen como órgano colegiado una relevancia constitucional autónoma. Efectivamente, los titulares de las secretarías no forman un órgano responsable y solidario, sino que cada uno de ellos está encargado de obrar según la política del presidente, quien puede siempre poner término a las funciones que los secretarios desempeñan si lo juzga necesario para la buena marcha del gobierno.

Legitimación democrática dual. Tanto al presidente como al Poder Legislativo se les elige por el voto popular. A ello obedece que al presidencial se le denomine sistema de legitimación democrática dual, en virtud de que tanto el presidente como las cámaras legislativas se legitiman en el sufragio universal y directo; aun

---

<sup>58</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Op. cit., p. 261.

en el caso de la elección presidencial casi directa, como en el caso norteamericano, el Ejecutivo se legitima en un escenario que excede el estricto recinto Parlamentario.

El Ejecutivo y el Legislativo tienen mandatos fijos. En cuanto el presidente permanece en el cargo durante todo el periodo para el que fue electo, independientemente de la voluntad de la Asamblea, salvo los casos excepcionales de juicio político o *impeachment*; por su parte, las dos Cámaras, que tienen por lo regular mandatos diversos pero también fijos, funcionan también durante el término que fueron electas y con completa autonomía respecto del Ejecutivo; como se advierte, el Ejecutivo presidencial a diferencia del parlamentario no dispone del poder de disolución de la Asamblea, pero ésta a su vez no puede intervenir en el funcionamiento del Ejecutivo.<sup>59</sup>

Ahora bien, para Ricardo Espinoza Toledo el sistema presidencial, al igual que el parlamentario, se caracteriza por el principio de separación o división de poderes, por lo que en tal sentido, consagra tres órganos separados: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. En consecuencia, afirma que la interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Op. cit., pp. 261-262.

<sup>60</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., p. 27.



El mismo autor expone cuales son las características esenciales del sistema presidencial, argumentando que "el Poder Ejecutivo (unipersonal) y el Legislativo (organizado en dos cámaras) tienen un modo de elección diferenciada. Al disponer cada uno de una legitimidad propia, se busca garantizar su autonomía y su autorregulación: ninguno puede sobreponerse o someter al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Uno y otro se mantienen en el ejercicio de sus funciones por el tiempo constitucionalmente establecido ... El monocefalismo del Ejecutivo, es decir, el hecho de que reúna en una sola figura las jefaturas de Estado y de gobierno, no tiene el propósito de dotarlo de facultades amplias que lo puedan incitar a abusar del poder. El presidente tiene frente a sí diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y de grupos privados. Sin embargo, ser el elegido de la nación y su guía no significa que sea un poder autoritario; al contrario, la condición institucional y cultural de su eficacia estriba en su apego estricto a las reglas constitucionales. En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto."<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., pp. 27-28.

Las reflexiones que sobre el sistema presidencial hace Ricardo Espinoza Toledo resultan de sumo interés, ya que alude al origen de este sistema porque hace referencia al modelo de los Estados Unidos de América, de donde surge precisamente este tipo de régimen político. En este contexto, el autor, por ejemplo menciona que existe una autonomía local; que en efecto, el sistema estadounidense funciona bien porque hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados. Incluso, a nivel local, los presupuestos de estos organismos exceden los presupuestos del gobierno central y han crecido con mayor rapidez. También señala que se cuenta con una Suprema Corte de Justicia eficaz que para los estadounidenses, juega un papel esencial: en realidad, es el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal y el de los poderes en general. Además, menciona que el bipartidismo ha favorecido la creación de gobiernos de mayoría, es decir, gobiernos donde el Ejecutivo goza de una mayoría de su propio partido en el Congreso, por el papel de puente entre el presidente y el Congreso que desempeñan los partidos.<sup>62</sup>

Asimismo, Ricardo Toledo haciendo referencia al régimen presidencial de los estadounidenses, y particularmente a la figura del presidente, expone que éste tiene cierta preponderancia en el sistema político, pero el Congreso, organizado en dos cámaras, no es débil ni le está subordinado. Se trata de un presidente electo (a diferencia de Italia, por ejemplo) y es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, no puede ser destituido por el Congreso, nombra a su gabinete con una sanción aprobatoria del Senado, y lo remueve libremente. Su mandato es de

---

<sup>62</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., pp. 28-31.

cuatro años, reelegible por una sola vez. Cuenta con un vicepresidente que juega un papel más bien secundario. No obstante, precisa que su poder está limitado por varios elementos, entre otros, por la colaboración estrecha entre el Legislativo y el Ejecutivo, por la administración federal, por la soberanía de los estados, por los grupos de poder económico y por la lucha de partidos. Además, tiene responsabilidades políticas frente al Parlamento y sus actos deben estar apegados a derecho, en todo caso esta legalidad es garantizada por la Suprema Corte de Justicia.<sup>63</sup>

Respecto a los alcances del presidente, Ricardo Espinoza Toledo señala que la Constitución atribuye al presidente el de velar por la ejecución fiel de las leyes, lo que viene a constituir la base esencial de su autoridad al devenirle un gran poder de reglamentación, que a su vez, se puede traducir en una gran libertad de acción. También comenta que el presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas de tierra y de mar de Estados Unidos y de la milicia de los estados, cuando ésta se encuentre efectivamente al servicio de Estados Unidos. No obstante, dice que es el Congreso el que le da el poder de declarar la guerra, de trasladar y de sostener a las fuerzas armadas, de instituir y sostener a la marina.<sup>64</sup>

Entre otras de las características del régimen estadounidense expuestas por el mismo autor, encontramos que el presidente no cuenta con la facultad de iniciativa de ley ante el Congreso, aunque siempre hay la posibilidad de que algún

---

<sup>63</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, *Op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>64</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, *Op. cit.*, p. 33.

legislador pueda presentarla a título personal. Por otro lado, manifiesta que si se prevé el que el presidente pueda presentar al Congreso, regularmente a principios de cada año, informes sobre el Estado de la Unión, sometiendo a su consideración las medidas que dicho Congreso estime indispensables; incluso, afirma que mediante este mecanismo de información, se pueden llegar a plantear programas legislativos<sup>65</sup>.

El autor al hacer referencia a la interacción del sistema presidencial de Estados Unidos, expone que la Constitución garantiza la independencia orgánica del Legislativo y del Ejecutivo. Por lo demás, los poderes se regulan y se controlan a sí mismos. A diferencia de Inglaterra, los ministros o colaboradores del presidente estadounidense no tienen responsabilidad política ante el Congreso ni el presidente puede disolver al mismo. Afirma que formalmente, en la Constitución los pesos y los contrapesos están muy bien establecidos para delimitar las relaciones equilibradas entre el Legislativo y el Ejecutivo, es así que el presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene un poder de veto y el Congreso no puede destituir al presidente, pero dispone del poder de juicio político (impeachment). Respecto a esto último, comenta que el Congreso puede remover de sus cargos al presidente, vicepresidente y otros funcionarios federales si se les encuentra culpables de traición, soborno y otros delitos; para ello, la Cámara de Representantes vota los cargos y el Senado los enjuicia en sesión presidida por el presidente de la Suprema Corte con el voto a favor de los dos tercios de sus miembros. Sobre el mismo tema, argumenta que el procedimiento de juicio

---

<sup>65</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., p. 33.

político pudo convertirse en el medio para dictaminar sobre la responsabilidad del gobierno, pero nunca se pretendió convertirlo en el instrumento a través del cual el Legislativo dominara al Ejecutivo. Por esa razón, quedó limitado a los actos considerados extremos y se evitó su uso fácil.<sup>66</sup>

Por último, el autor aludido, sostiene que en el régimen presidencial estadounidense las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo son interdependientes, que los equilibrios se mantienen, que el Congreso de los Estados Unidos no es un Parlamento sometido y éste modera la omnipotencia presidencial. Adicionalmente, dice que en el Congreso no hay disciplina de partido, ni una mayoría predefinida opuesta a una minoría ni a la inversa, ya que la libertad de voto de los legisladores es total; la cultura mayoritaria es inexistente, y lo que mueve la estructura institucional es un sistema bipartidista. En este mismo sentido, afirma que no es condición indispensable que el presidente tenga mayoría de su partido o que no la tenga, pues en algunas ocasiones ha resultado que con mayoría ha tenido dificultades con el Congreso, o a la inversa, que con minorías ha logrado una mejor relación o apoyo.<sup>67</sup>

Por su parte, Ignacio Burgoa Orihuela sostiene que el sistema presidencial diverge marcadamente del parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y a otro caracterizan. Dice que los elementos que constituyen a este régimen son diversos en cada régimen jurídico-político concreto; sin embargo, se puede

---

<sup>66</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., pp. 36-37.

<sup>67</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., pp. 37-38.

describir una semblanza teórica general de los lineamientos básicos que caracterizan como denominadores comunes a este sistema. En tal sentido, dicho autor indica como principios o características básicas del régimen presidencial los siguientes:

a) El titular del órgano supremo en quien se deposita el poder Ejecutivo, es decir, la función administrativa del Estado, deriva su investidura de la misma fuente que nutre la integración humana del parlamento o Congreso, o sea, la *voluntad popular*. En tal sentido, afirma que puede sostenerse válidamente que el mencionado sistema articula con más autenticidad la democracia que el parlamentario, pues en éste la asamblea de representantes populares concentra las funciones Legislativa y Ejecutiva, ejerciendo esta última mediante decisiones fundamentales que debe observar el gabinete, cuyos integrantes forman parte de ella y cuya permanencia está condicionada al respaldo que la propia Asamblea les brinde. En el sistema presidencial, aunque pudiese darse el caso de que dicho titular sea designado por la asamblea legislativa, ésta carece de la facultad para deponerlo mediante el retiro de su "confianza", elemento que es distintivo de los regímenes parlamentarios.

b) Que el presidente se encuentra investido con la necesaria facultad de nombrar a sus inmediatos colaboradores para la atención y despacho de los diversos ramos de la administración pública; y como él es personalmente responsable ante

---

la nación de su gestión gubernativa, paralelamente tales colaboradores asumen responsabilidad directa ante el propio presidente.

c) Que los colaboradores más cercanos del presidente no son en puridad, ministros como en el régimen parlamentario, sino secretarios de Estado. Entre tales secretarios y el Congreso no hay ninguna relación jurídico-política directa, como si la hay en el régimen parlamentario, ya que el único responsable del gobierno en todos sus aspectos es el presidente.

d) No hay un consejo de ministros cuya composición, situación y competencia se parezcan a los del gabinete en el régimen parlamentario. Este atributo se funda en el hecho de que los secretarios de Estado derivan su nombramiento y mantienen su permanencia en el cargo respectivo por determinación presidencial. De aceptarse que tales secretarios fueren designados y depuestos por el Congreso, y si el conjunto de ellos compusiesen un cuerpo similar al gabinete, ello se aproximaría más a un régimen parlamentario.

e) Corresponde al presidente la representación interna y externa del Estado; en consecuencia, a este funcionario se le suele designar con el nombre de "jefe de Estado". Como jefe de Estado, al presidente incumbe la dirección de la política nacional e internacional mediante la adopción de las decisiones, normas de conducta y medidas fundamentales que considere pertinente, siendo el único responsable de sus resultados, repercusiones y consecuencias.

f) El presidente no es titular de la facultad legislativa, o sea, en él no reside la función pública de creación de las "leyes". Sin embargo, esta ausencia de facultad no es absoluta o inexceptional, ya que el presidente puede colaborar dentro de algunas etapas del proceso legislativo, pero de ninguna manera significa que éste elabore la ley, de ser así, se rompería el sistema democrático.

g) El presidente tiene asignado un amplio ámbito de atribuciones constitucionales y legales para que esté en condiciones de desempeñar las importantes y trascendentales funciones de gobierno que tiene encomendadas dentro del sistema respectivo. Esas atribuciones deben concernir primordialmente a la función administrativa o Ejecutiva del Estado. Asimismo, se requiere un Ejecutivo fuerte y ágil con la debida competencia jurídica, para desempeñar las ingentes labores administrativas que le incumben.<sup>68</sup>

Respecto a las atribuciones administrativas o Ejecutivas del presidente, el mismo Ignacio Burgoa comenta que "la centralización de la acción gubernativa en el presidente por los motivos enunciados, no implica que este funcionario pueda actuar sin control alguno por parte del congreso, pues como dice el afamado jurisfilósofo italiano Jorge del Vecchio 'la función ejecutiva del Estado comprende muchas especies de actividades, por lo que puede afirmarse que a la administración le corresponde toda la actividad estatal, con excepción de la legislación y de la jurisdicción', agregando que 'la función administrativa debe

---

<sup>68</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., pp. 692-695.



desenvolverse en todos los casos con subordinación a las leyes' y que 'esa conformidad con las leyes debe poder ser controlada por los órganos judiciales.' En efecto, admitir el supuesto contrario equivaldría a convertir al presidente en un dictador y a hacer inútil y negatoria la asamblea legislativa, llámese congreso o parlamento. La amplitud, variedad y diversidad cualitativas y cuantitativas que deben caracterizar el cuadro de atribuciones presidenciales no deben paralelamente significar ni arbitrariedad ni conversión del presidente en un órgano incontrolado, adjetivo éste que repugna a todo régimen democrático. Huelga decir, además, que por imperativos inherentes a la juridicidad, que es uno de los más importantes elementos de la democracia, las dilatadas facultades presidenciales deben estar previstas en el Constitución y desarrolladas en la legislación secundaria. Por otra parte, no es inútil recordar que por exigencias de tipo pragmático propias de la dinámica del Estado contemporáneo, esas facultades constitucionales y legales deben conferir al presidente amplia discrecionalidad, que no-arbitrariedad, en la emisión de los actos decisorios en que su ejercicio desemboca.<sup>69</sup>

Asimismo, el citado autor afirma que ante las trascendentes tareas otorgadas al presidente, es que se requiere de un poder Ejecutivo fuerte y compacto para que funcione dentro del amplio marco de atribuciones jurídicas de muy variado contenido social, económico y político. En tal contexto, argumenta que esto sólo es posible en un régimen presidencial unipersonal; es decir, que el poder Ejecutivo

---

<sup>69</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 695.

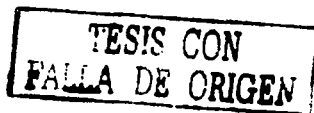
recaiga en un solo individuo, denominado presidente, auxiliado de colaboradores, llamados secretarios.<sup>70</sup>

Ahora bien, Ignacio Burgoa sostiene que si bien existe un predominio gubernativo en la figura del presidente y que éste goza de un dilatado ámbito de atribuciones, lo que impide que esto genere una autocracia, es precisamente el que se le haya quitado al presidente la función Legislativa y Jurisdiccional, aunque existan algunos temperamentos al respecto. Además sostiene que si bien hay un predominio del presidente, lo cierto es que en una democracia se rechaza la falta de control de la actividad presidencial; no obstante, no desconoce que este tipo de régimen puede involucrar degenerativamente.<sup>71</sup>

En efecto, Ignacio Burgoa, de manera clara y contundente afirma que: "indiscutiblemente, en un sistema presidencial el predominio gubernativo corresponde al órgano ejecutivo supremo. En el dilatado ámbito de la administración pública del Estado, él es quien concentra todas las facultades que ejerce directa y personalmente o por conducto de autoridades subordinadas de diferente categoría y competencia material, colocadas en una relación jerárquica. Lo que impide que dicho sistema degenera en autocracia es la necesaria sustracción de las funciones legislativa y jurisdiccional de ese extenso ámbito, sin perjuicio de que excepcional o temperamentalmente el presidente intervenga en ellas. Sin esa sustracción, que hace pervivir el principio llamado de 'separación

<sup>70</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 695.

<sup>71</sup> Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 695.



de poderes', el sistema presidencial absorbería la democracia al extremo de eliminarla. Además, y según lo hemos advertido, esta forma de gobierno, aunque permita el predominio del presidente, rechaza la falta de control de la actividad presidencial, es decir, que dentro del régimen democrático el ejecutivo predominante no debe ser un ejecutivo autocrático e incontrolado, pues merced al consabido principio, incumbe a los órganos legislativos y judiciales del Estado, dentro de su respectiva esfera competencial, el desempeño de la actividad de control. Sin embargo, el sistema presidencial así demarcado por el orden constitucional puede involucionar degenerativamente hacia *un presidencialismo político de carácter fáctico* si los titulares de los órganos controladores abdican indigna y vergonzosamente de las facultades con que están investidos; y por un comportamiento adulatorio, conformista o pasivo, erigen al presidente en un ser casi infalible, dispensador de gracias y favores, o en un émulo de Júpiter cuyos resentimientos pueden significar los rayos que arruinen el porvenir de los que están enfilados en eso que se llama 'carrera política' y en la que desgraciadamente cuenta todo más que la popularidad y las calidades 'no políticas' de los interesados.<sup>72</sup>

Respecto al tema del régimen presidencial, no cabe duda que una reflexión que no puede pasar desapercibida en este rubro es la de Giovanni Sartori, que hace interesantes notas en su excelente obra titulada *Ingeniería Constitucional Comparada*, en la cual el citado autor comenta que existen tres criterios definitorios que distinguen a un sistema presidencial. En consecuencia, dice hay

---

<sup>72</sup> Burgoa Orihucla, Ignacio, Op. cit., p. 696.

tres criterios a saber: 1º) La elección popular directa o *casi directa*<sup>73</sup> del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años); 2º) El gobierno es una prerrogativa presidencial; es decir, es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete, es el presidente el que retiene unilateralmente el poder de nominación y llena los puestos del gabinete como mejor le parece; en otras palabras, afirma que el gabinete o los integrantes del gobierno -Ejecutivo- no son designados o desbancados mediante el voto parlamentario o poder de censura a favor del Parlamento; 3º) En un *régimen presidencial puro*, no se permite ninguna clase de "autoridad dual" que se interponga entre el presidente y su gabinete; a este respecto señala que hay quienes afirman que ello alude a que el jefe de Estado debe ser también el jefe de gobierno, y que en efecto, esto ocurre generalmente, aunque es mejor una posición más flexible, por lo que el tercer criterio es más bien que la línea de

---

<sup>73</sup> "El primer criterio establece, absolutamente, que el presidente sale de una elección directa o casi directa. ¿Qué tan directo es esto? Los Estados Unidos, Argentina, y antiguamente Chile (hasta Allende), tuvieron o tienen elecciones casi directas, en las que el presidente es elegido por el Parlamento cuando ningún candidato recibe la mayoría absoluta del voto popular. Como la práctica establecida en esos casos es elegir al candidato que ha obtenido la mayoría relativa popular, esta clase de elección indirecta puede identificarse con una directa. En cambio, Bolivia practica la elección parlamentaria entre los tres candidatos que obtienen el mayor número de votos (tanto en 1985 como 1989 se eligió al que obtuvo el segundo lugar) y por consiguiente, es discutible que se trate de una elección directa. Por otra parte, hasta 1988 es claro que Finlandia no elegía a su presidente en forma directa: el Colegio Electoral Presidencial Elegido era quien en realidad designaba al presidente, pues su libertad de elección no tenía límites. La marca divisoria estriba, así, en que el organismo intermediario (ya sea el Colegio Electoral, el Congreso o bien el Parlamento) pueda tomar o no sus propias decisiones. Si sólo aprueba, entonces la diferencia entre una elección popular directa y una indirecta carece de importancia; si puede decidir, entonces en cierta medida no se cumple el criterio ... Austria, Islandia e Irlanda utilizan la elección popular directa de sus presidentes y sólo se trata, cuando mucho, de un presidencialismo de fachada. Sin importar lo que diga la Constitución acerca de sus prerrogativas de poder, esos presidentes son poco más que adornos y Austria, Islandia e Irlanda funcionan en todo sentido como sistemas parlamentarios. Por tanto a estos países no se les puede clasificar como presidencialistas, a pesar de sus presidentes electos", en Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, pp. 97-99

autoridad es clara del presidente hacia abajo, que el presidente dirige al Ejecutivo.<sup>74</sup>

En consecuencia, Giovanni Sartori afirma que "un sistema político es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) *a*) es electo popularmente; *b*) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y *c*) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro."<sup>75</sup>

El mismo autor, en base a los criterios que describe, aduce que en la actualidad este régimen existe en unos 20 países, concentrados en su mayoría en América Latina. El sistema presidencial, afirma Giovanni Sartori que ha funcionado mal, que ha sido frágil, en todo caso, la excepción ha sido el sistema estadounidense.<sup>76</sup> Precisamente por ello, dicho autor dedica un análisis al prototipo de los Estados Unidos de América, por ser este el modelo de donde derivaron todos los sistemas presidenciales.

En cuanto al prototipo estadounidense, Giovanni Sartori desglosa diversas características, así como los argumentos de por qué ha funcionado. En este

---

<sup>74</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, Op. cit., pp. 97-99.

<sup>75</sup> Sartori, Giovanni, Op. cit., p. 99.

<sup>76</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, Op. cit., p. 99.

contexto, según este autor, respecto al sistema estadounidense se desprenden las siguientes características:

- 1) Esta caracterizado, más que por cualquier otro rasgo, por el de la separación de poderes entre el presidente y el Congreso.
- 2) En virtud de la separación de poderes, el Parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis* del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento.
- 3) Que la singularidad del presidencialismo del tipo estadounidense es precisamente que limita y equilibra el poder dividiéndolo. De aquí que la característica definitoria y central del modelo de Washington es un poder Ejecutivo que subsiste separado, por derecho propio, como un organismo autónomo.
- 4) Que el sistema estadounidense durante mucho tiempo ha logrado resolver sus problemas, que realmente sigue operando a pesar de que se trata de una estructura de poder dividida que puede llegar a generar parálisis y estancamientos más que en cualquier otro sistema. El sistema estadounidense nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, en donde sus dos principales elementos componentes consideran que sus intereses

electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución; es así que para un Congreso controlado por los demócratas, apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana.

- 5) Que a pesar de darse un poder dividido, lo irónico del sistema presidencial es que éste se apoya en el peor de los acuerdos estructurales; en la medida en que pueda seguir funcionando requiere, para destrabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales. Es así, que para uno de los miembros del Congreso, lo que importa es determinar qué tan bien luce su registro de votación, respecto a los votos que pueda obtener en su distrito; lo cierto es que el gobierno estadounidense, para la gran parte de su toma de decisiones requiere pagos laterales localistas a cambio de mosaicos mal unidos, en vez de compromisos sólidos. Con estos elementos un presidente puede obtener los votos que necesita negociando favores para los distritos electorales, lo que hace que en la recta final se opte por la institucionalización de la política de las componendas, lo que no es nada admirable. En tal sentido, se puede afirmar que lo que se tiene es un Estado frágil.
- 6) Que existe una mayoría sólo en el papel ya que se tiene que obtener en cada votación, luego entonces, es razonable decir que la diferencia entre el gobierno unido y el dividido puede resultar muy pequeña. Lo cierto es que en la actualidad, un presidente estadounidense nunca tiene una mayoría verdadera

y confiable en el Congreso. Se trata de un Parlamento en el que las mayorías fácilmente se convierten en algo voluble y que se esfuma fácilmente, y en el que la política se convierte en una política al menudeo, donde los legisladores se desempeñan como mensajeros o cabilderos de sus distritos.<sup>77</sup>

Por su parte Joseph LaPalombara, 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 no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo; el presidente puede vetar 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 el poder 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. Se espera que el presidente sea el líder de su pueblo, y es éste quien lo elige.<sup>78</sup>

Por su lado, Jorge Carpizo sostiene que en principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata

---

<sup>77</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, Op. cit., pp. 101-107.

<sup>78</sup> Citado por Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI Editores, última edición, México 1996, p. 12.



de realizar un deslinde tajante entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro. Para este autor, las características esenciales del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
- c) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.<sup>79</sup>

El propio Carpizo comenta que los sistemas presidenciales se han inspirado en el modelo estadounidense, lugar donde nació dicho régimen. No obstante, el citado autor dice que en este país sí ha funcionado bien, y esto porque no puede ignorarse que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político

---

<sup>79</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Op. cit., pp. 14-15.

estadounidense, y no es posible hacer un diagnóstico objetivo sobre él si no se le relaciona con el federalismo, con el sistema bipartidista, los poderes Legislativo y Judicial, es decir, con las demás piezas que lo conforman. Asimismo, señala que el éxito del régimen presidencial estadounidense hay que vincularlo con factores extrajurídicos como son la abundancia de recursos, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política. En consecuencia, para este autor es fácil entender el por qué en los países de América Latina el régimen presidencial ha evolucionado en forma distinta, ya que precisamente las demás piezas que lo conforman son disímbolas, incluso, el caso estadounidense se trata de un país desarrollado sobre el resto de los países del continente que se encuentran en vías de desarrollo. Además, sostiene que la nota distintiva de que el sistema presidencial latinoamericano haya sido distorsionado es el que no haya una verdadera separación de poderes y, en la mayoría de los países que la integran, los poderes legislativos se hayan subordinados al Ejecutivo<sup>80</sup>.

Categorícamente, Jorge Carpizo afirma que "el problema del sistema presidencial en América Latina implica el problema de todo su sistema político, y en el fondo se encuentra la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, la libertad y la autoridad; cómo limitar un poder que ha crecido en tal forma que determina el destino del país y, en buena parte, las libertades de sus habitantes."<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *Op. cit.*, pp. 16-17.

<sup>81</sup> Carpizo, Jorge, *Op. cit.*, p. 18.

Este mismo autor indica que el gran problema del sistema presidencial, del que no queda exceptuado México, ha sido la falta absoluta de controles y el desequilibrio colosal que se ha dado entre los poderes. En este sentido, dice que no está por demás traer a colación la máxima atribuida a Lord Acton, al decir que el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente; por ello, reafirma que el poder necesita pesos y contrapesos; necesita límites.<sup>82</sup>

Carpizo también dice que en el caso de nuestro país, durante muchos años el régimen político mexicano no era el de un sistema presidencial sino un presidencialismo, llamado así a fin de resaltar que no se trataba de un régimen presidencial sino de una deformación del mismo. Incluso ello lo llevo a que en 1978 se publicara la primera edición de su libro *El presidencialismo mexicano*, en el que señaló las once causas por las cuales el titular del poder Ejecutivo federal era tan extraordinariamente poderoso y la columna vertebral de todo el sistema político mexicano, temas que se abordarán en el presente trabajo en el inciso relativo al régimen presidencialista o presidencialismo. Cabe aclarar que el propio Jorge Carpizo reconoce que este régimen presidencialista empezó a cambiar, aunque de una manera tímida y gradual a partir de la reforma constitucional de 1977, la cual si bien no propuso una modificación en la naturaleza ni en las facultades de la figura del presidente de la República, sí permitió que se abriera la puerta, para empezar a transformar el sistema político mexicano imperante, entre

---

<sup>82</sup> Carpizo, Jorge, México: ¿Sistema Presidencial o Parlamentario?, en Valadés, Diego y Serna, José María, Coordinadores. *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000. pp. 13-19.

esas propuestas que la reforma aludida arrojó fue la búsqueda en el fortalecimiento de los partidos políticos, y en consecuencia de la representación nacional conformada en la Cámara Federal de Diputados, lo que motivó que la nueva composición del Congreso de la Unión permitiera que éste empezara a ejercer determinadas facultades que constitucionalmente le correspondían, de aquí su importancia en el comienzo de la evolución del régimen político mexicano.<sup>83</sup>

De acuerdo con el autor citado, la transición en nuestro país debe ser de un sistema presidencial a otro sistema presidencial, pero reformado o renovado, en el cual exista realmente un equilibrio de los órganos del poder, que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente, y que tanto el sistema de partidos como el electoral, fortalezcan al sistema político para que continúe nuestra evolución democrática y el tránsito a un régimen político que elimine vicios y errores de décadas que han tenido como consecuencia un régimen autoritario, con algunos elementos democráticos, cuyo eje y columna vertebral ha sido el presidente de la República. Señala que no está de acuerdo con copiar modelos o instituciones exitosas de una nación sin considerar la propia realidad jurídica, política, social y económica de cada país.<sup>84</sup>

Continúa diciendo que son correctas las ideas de Dieter Nohlen en el sentido de

---

<sup>83</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Veintidós años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 100. Ed. UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001, p. 72.

<sup>84</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, citado en Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., pp. 20-41.

que es más factible realizar una "adecuación funcional" a los sistemas presidenciales a través de "pasos institucionales y prácticos" de acuerdo con la realidad y la problemática de cada país, aunque existen factores comunes, ya que lo que se persigue con esto es "mejorar el funcionamiento del gobierno" introduciendo mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz, lo que implicaría una fractura con la política concentradora en el presidente. En todo caso, hay que desconcentrar funciones del presidente en la figura de un primer ministro, pero para América Latina, el primer ministro dentro del sistema presidencial tendría primordialmente tres finalidades a saber: a) Llevar la jefatura de gobierno, por delegación presidencial, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado. El presidente cumpliría sus atribuciones como jefe de Estado y estaría abocado a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias; b) La función de enlace y negociación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos y lo ríspido de la lucha entre el partido del presidente y los de la oposición; y c) La protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política, evitando el peligro de que el presidente sea el responsable de toda la política y de todos los problemas.<sup>85</sup>

Diego Valadés por su parte asiste a la razón de Carpizo al decir que cualquier sistema constitucional bien construido ofrece condiciones de gobernabilidad y que un sistema constitucional sólo es aquél que es democrático, que la reforma que México requiere debe procurar mejorar la funcionalidad de los órganos del poder;

---

<sup>85</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, citado en Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., pp. 33-34.

atender las demandas y las expectativas razonables de la colectividad, y restituir la confianza general en dichos órganos; la reforma debe hacerse, precisamente, para consolidar la eficacia democrática de las instituciones y, por ende, recuperar la confianza ciudadana. Es así, que la reforma que se emprenda deberá tener tres objetivos: reequilibrar las relaciones entre los órganos del poder; redefinir las funciones de los órganos del poder; y restablecer la legitimidad funcional del mismo.<sup>86</sup>

El problema de un régimen político no está en si se trata de uno parlamentario o presidencial, lo que hay que conseguir es una nueva relación entre los órganos del poder donde realmente se dé un equilibrio y pesos y contrapesos entre ellos y la conformación de un sistema de partidos que resulte eficaz y eficiente en el funcionamiento del régimen político. La preocupación por la eficacia y el buen funcionamiento de un sistema de gobierno en el cual exista un verdadero equilibrio de poderes no se circunscribe únicamente a los sistemas presidenciales, sino que exactamente la misma preocupación existe respecto a los sistemas parlamentarios en los países democráticos de Europa Occidental. Incluso, esta reflexión se desprende de las ideas desglosadas por el español Manuel Aragón, el cual ha señalado que ha habido un debilitamiento de los parlamentos, donde el protagonismo corresponde a los gobiernos, favoreciendo el fortalecimiento del poder Ejecutivo, ocasionando un sistema de gobierno que respeta la estructura parlamentaria, pero que otorga la primacía indiscutible al gobierno, incluso particularmente a la persona que lo encabeza, llámese primer ministro, presidente

---

<sup>86</sup> Cfr. Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., pp. 37-38.

del Consejo o canciller, lo que ha ocasionado una "presidencialización" de los sistemas parlamentarios que ha devenido en un híbrido que puede catalogarse como un parlamentarismo distorsionado, por lo que el autor observa que los sistemas de gobierno europeos necesitan ser "parlamentarizados", hay que fortalecer a los Parlamentos y que vuelvan a ser el eje político del sistema.<sup>87</sup>

Por las consideraciones anteriores, es que Jorge Carpizo insiste en estar en contra del presidencialismo, pero estar a favor de un sistema presidencial renovado porque " a) La experiencia del derecho constitucional comparado demuestra que con él es posible lograr el equilibrio entre los órganos del poder, un control adecuado del poder legislativo respecto al ejecutivo y el fortalecimiento de la democracia. Las actuales democracias en América Latina tienen como uno de sus fundamentos a este sistema de gobierno. b) Es posible la negociación entre los poderes y, por tanto, la propia gobernabilidad. c) Es el sistema que conoce la evolución constitucional de nuestro país, y en estos aspectos tan importantes para la estabilidad política no hay que andar haciendo experimentos teóricos. Ahí están los ejemplos de Estados con sistema presidencial que artificialmente pasaron a uno parlamentario y regresaron al presidencial porque la medicina resultó peor que la enfermedad. Un ejemplo es el caso de Brasil en tiempos de Goulart. d) No encuentro para México ninguna ventaja del sistema parlamentario sobre el presidencial. Al contrario, si realmente llegamos a configurar un sistema múltiple

---

<sup>87</sup> Cfr. Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., pp. 39-40..

de partidos, el sistema presidencial garantiza mejor la división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos."<sup>88</sup>

### **1.2.2. El régimen presidencialista.**

El régimen presidencialista o presidencialismo, ha denominado así a la forma de gobierno que si bien está o debería estar formalmente dentro de un régimen presidencial, lo cierto es que éste al adolecer de desviaciones, distorsiones o disfunciones en su ejercicio, se ha catalogado como un régimen distinto. Ahora bien, en el caso de nuestro país, se ha reconocido, porque así lo señala la historia, que durante muchos años el régimen político mexicano no era el de un sistema presidencial sino un presidencialismo, llamado así a fin de resaltar que no se trataba de un régimen presidencial sino de una deformación del mismo, particularmente en el sentido de que la pieza central del régimen político es precisamente el presidente de la República, al grado de que es una pieza omnipresente y casi catalogada como un monarca absoluto, donde los pesos y contrapesos no funcionan adecuadamente, y donde los otros poderes declinan o renuncian a su función de control.

En este sentido resultan oportunas las ideas desglosadas por Ricardo Haro, que si bien se refiere al sistema político argentino, no hay duda que también son reflexiones apropiadas a lo que se ha conocido como régimen presidencialista. En efecto, desde los orígenes de los antecedentes institucionales, ya sea en la época

---

<sup>88</sup> Cfr. Jorge. Carpizo, citado en Valadés, Diego y Serna, José Marfa, Op. cit., pp. 41-43.



colonial como en la de independencia y posterior organización nacional, el órgano Ejecutivo ha poseído una acentuada envergadura con cierto predominio sobre el rol gubernamental de los órganos Legislativo y Judicial, que esta tendencia histórica llegó a definirlo como un "Ejecutivo fuerte", afirmando la necesidad de un presidente constitucional que pudiera asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía le obedece como presidente republicano, y que como el propio Juan Bautista Alberdi dijera que en vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley, que resulta una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre; que es mejor darle al Ejecutivo todo el poder que sea necesario, pero dárselo a través de la Constitución.<sup>89</sup>

El fortalecimiento originario se vio acrecentado por un largo proceso de concentración de poderes en el que fueron perdiendo entidad, por una parte, el Congreso Nacional, en la relación horizontal y funcional de las competencias del gobierno federal, y por otra, las provincias en la relación vertical y territorial de los poderes de los gobiernos provinciales con el gobierno federal, procesos ambos que se pueden llamar "*ejecutivización*" o "*concentración*" por el Ejecutivo de funciones de los otros poderes del gobierno nacional, y la *desfederalización o centralización* de atribuciones que correspondiendo a los estados provinciales, fueron absorbidos por el Ejecutivo federal. Por ello, para este autor resulta lógico afirmar que en el diseño institucional del poder, el presidente se erija en el detentador más destacado del poder político, ocasionando un grave deterioro en el principio de la división de poderes del Estado, lo que llevó a algunos a decir que

---

<sup>89</sup> Cfr. Haro, Ricardo, Constitución, poder y control, Ed. UNAM, México, 2002, p. 112.

se estaba en presencia de un sistema *"hiper-presidencialista"* o de un *"cesarismo cuasi-democrático"*, que precisamente la reforma institucional debería ser la atenuación del sistema presidencialista.<sup>90</sup>

Esta ejecutivización o sistema hiper-presidencialista es referido de otra forma por César Enrique Romero como la *"elefantiasis de los Ejecutivos"*, aduciendo que las principales circunstancias históricas que han contribuido a ello son principalmente las siguientes: a) Frecuencia de los estados de emergencia; b) Atribuciones militares; c) Conducción de las relaciones internacionales; d) Procesos de crecimiento y cambios económicos; e) Dirección burocrática; f) Delegación de facultades legislativas; g) Crisis de los parlamentos y de los partidos políticos; h) Decadencia del federalismo y tendencia hacia la 'centralización'; i) Liderazgo y jefatura de Estado; j) Grupos de presión y factores de poder; k) Progreso Técnico, científico y espacial; l) Masificación e industrialización de la sociedad actual, entre otros.<sup>91</sup>

Los diversos sistemas presidenciales de América Latina han tenido similitud entre ellos, el relativo al predominio del Ejecutivo; aunque obviamente han tenido sus propias características. Esto precisamente fue lo que llevó a algunos doctrinarios a distinguir a los Ejecutivos latinoamericanos bien: presidente constitucional, caudillo demagógico, guardián militar o caudillo paternalista.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> Cfr. Haro, Ricardo, Op. cit., pp. 112-113.

<sup>91</sup> Cfr. Haro, Ricardo, Op. cit., p. 124.

<sup>92</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Op. cit., pp. 17-18.

Ahora bien, las anotaciones anteriores sin duda no han sido ajenas en los pasajes políticos institucionales de nuestro país, y que el Ejecutivo fuerte, la ejecutivización y la centralización, han sido parte de nuestra vivencia y un episodio en la historia de México. Sin embargo, hay que reconocer que en los últimos años ésto ha venido cambiando, y que estamos transitando a un régimen distinto, todavía sin definición clara, sin certidumbre respecto a si se concretará en un régimen parlamentario, presidencial o semipresidencial; lo cierto, y ojalá sea así por el bien de México y de los mexicanos, es que no se vislumbra el retorno al viejo régimen presidencialista o presidencialismo mexicano, o lo que algunos autores han llamado *la monarquía absoluta sexenal* o *la dictadura perfecta*.

En el presente apartado, haremos referencias a las opiniones de lo que es y de lo que ha sido el presidencialismo mexicano o las razones por las que se ha dado una preponderancia del presidente en el sistema político mexicano, lo que permitirá darnos un bosquejo de lo que significa este régimen, lo que podrá tal vez acercarnos, por lo menos en algunos de sus aspectos, en cuanto a lo que fue, es o puede estar aconteciendo en otros países, particularmente latinoamericanos.

Según Miguel Acosta Romero se puede observar que el presidencialismo es "en la mayor parte de los Estados un fenómeno que consiste en el aumento de la preponderancia del Poder Ejecutivo, sea cual sea su nombre o sus variantes. Ese fenómeno consiste en la concentración de decisiones trascendentales de política interior y exterior, de poder de nombramiento para designar a la mayor parte de los funcionarios del Estado, en algunos países, aun a los miembros del Poder

Judicial, con la aprobación legislativa. En la capacidad para diseñar la política económica y monetaria, para determinar la utilización de los recursos patrimoniales y financieros del Estado (es uno de los indicadores posiblemente más contrastante, ya que el Poder Ejecutivo aplica la mayor parte del porcentaje del presupuesto de los Estados y los Poderes Legislativo y Judicial, conjuntamente, en la ejecución del presupuesto no representan sino de un 3 a 5%, cuando mucho del total del mismo) ... Respecto del personal que depende cada uno de los poderes, también es evidente que el volumen casi total de funcionarios y empleados del Estado dependen del Poder Ejecutivo. Todo lo anterior hace que este Poder tenga en la realidad una mayor importancia que los otros dos y se rompa, de ese modo, el principio de la división de poderes."<sup>93</sup>

En este mismo sentido, "en México esa preponderancia se aprecia en la realidad en el gran poder que, tanto de acuerdo con la Constitución como al margen de la misma se ha concentrado en el Presidente de la República; a tal grado que en el mandato presidencial de diciembre de 1988 a diciembre de 1994, se concentró tanto el poder en términos metaconstitucionales, que el titular del Ejecutivo Federal decidió cuestiones trascendentales como la política económica, la privatización de empresas públicas, la reforma política que no fue llevada a cabo, el poder de nombramiento en todos los niveles de gobierno, el ejercicio del poder político para que en México durante ese periodo se dieran 17 interinatos de gobernadores y que no ejercieran el poder los que eligió el pueblo y esos

---

<sup>93</sup> Acosta Romero, Miguel, Op. cit., pp. 130-131.

gobernadores interinos presuntamente fueron designados por el Presidente de la República".<sup>94</sup>

Fue un hecho que en México el partido al que pertenecía el presidente de la República tenía la mayoría de votos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de tal modo que las iniciativas de reforma eran aprobadas casi automáticamente y sin oposición, esto rompía el equilibrio de los poderes y la democracia resultaba cuestionable. Respecto del poder Judicial federal, también la autonomía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación era cuestionable, incluso esto fue lo que dió origen al surgimiento de organismos parajudiciales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Lo anterior se refrenda cuando el titular del Ejecutivo que asumió su mandato el 1° de diciembre de 1994, impulsó una reforma profunda al Poder Judicial de la Federación, en la que se removió a los 26 ministros de la Corte. De conformidad con este panorama, no existe división de poderes, existe el ejercicio de una sola actividad que es la del Estado y que se ha dividido, por razones de trabajo, de colaboración más eficaz, en distintos poderes, sin que esto quiera decir que necesariamente tengan fuerzas y contrapesos.<sup>95</sup>

Por su parte, Arturo González Cosío ha opinado que las causas que originaron un mayor poder en el Ejecutivo mexicano fueron diversas, siendo entre ellas las siguientes: "1. La estructura del partido oficial, del que el presidente de la República es jefe indiscutible. 2. El debilitamiento de los caciques locales y

---

<sup>94</sup> Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, p. 131.

<sup>95</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, *Op. cit.*, p. 132.

regionales. 3. La unidad burocrática de las centrales campesinas y obreras. 4. El debilitamiento del ejército como instrumento político de sus jefes. 5. La creciente centralización impositiva en asuntos fiscales. 6. El aumento de medios y vías de comunicación. 7. El crecimiento hipertrófico de la capital".<sup>96</sup>

Manuel Moreno Sánchez reconocía un predominio del presidente dentro del endamiaje del sistema político mexicano y señalaba que teníamos "un instituto político como único partido, un presidente de la República como jefe supremo del partido y del gobierno, han sido las formas acabadas de la centralización político-administrativa que presenta nuestro desarrollo. El presidente no sólo designa a los funcionarios del gobierno federal, sino que señala a los que deben ser postulados como candidatos para los demás poderes de la federación, para los gobiernos locales y aún para los municipales. A esa fuerza, constituida por funcionarios gubernamentales, se fue uniendo posteriormente la de los dirigentes de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Todo ese impresionante volumen de funciones y empleados, depende del presidente de la República; él los designa y los remueve, les ordena y les determina los medios económicos para su acción ..."<sup>97</sup>

Para Daniel Moreno el predominio del presidente mexicano se debía primeramente a las tradiciones de gran autoritarismo como son el mundo indígena y el gobierno colonial español, a las facultades extraconstitucionales del

---

<sup>96</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1996, p. 320.

<sup>97</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 320.

presidente y la existencia de un partido semioficial. Asimismo, sostenía que se encontraba en nuestro Ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos adhiriéndose a la afirmación de que en nuestro país teníamos un emperador sexenal.<sup>98</sup>

Según Jacques Lambert la justificación para que se dé una preponderancia del presidente, está en la existencia de un partido oficial o partido único, en el caso de México, esto es así porque la mayoría de los integrantes del Congreso son miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el presidente dominaba dicho partido.<sup>99</sup>

Respecto a la preponderancia del poder Ejecutivo, Andrés Serra Rojas dice que ello se ha dado así por " a) la ineficacia del poder judicial para oponerse a las violaciones de la ley realizadas por la administración pública, b) concentración de todas las cuestiones que desee conocer, c) el ejercicio de atribuciones constitucionales muy amplias e importantes y d) el ejercicio de actos más allá de la constitución y que inciden en toda la vida del estado."<sup>100</sup>

Para Manuel Camacho lo que hace poderoso al presidente mexicano se debe a que ejerce sus poderes constitucionales, porque es el jefe de la clase política, es el árbitro de las pugnas mayores de casi todas las fuerzas que participan en la

---

<sup>98</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 24.

<sup>99</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 24.

<sup>100</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 25.

contienda política, es el vértice de la transmisión del poder y tiene un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.<sup>101</sup>

Por su parte, Daniel Cosío Villegas decía que el gran aumento del poder del presidente se daba por la creencia general de que éste podía resolver cualquier problema, afirmaba que teníamos un país donde era la única República del mundo gobernada por una *monarquía sexenal absoluta y hereditaria en línea transversal*, esto último porque necesariamente era preciso pertenecer a la familia revolucionaria.<sup>102</sup>

Para Alberto G. Salceda el presidente era el centro y clave de toda la estructura política, ya que la grandeza de sus poderes lo situaban en una posición tan privilegiada que puede ser asemejada a la de los poderosos monarcas absolutos de la historia, en tal sentido aducía que "su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él ... este sistema tiene todo el valor de una *ley de sucesión al trono en un estado monárquico*."<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 25.

<sup>102</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 29.

<sup>103</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., pp. 29-30.



Por otro lado, Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez sostenían que parecía dominar la idea de que el presidente era una especie de monarca absoluto, cuando no un *dictador constitucional*.<sup>104</sup>

Para Octavio Paz, el presidente era dueño del PRI y de los medios de información, y tenía facultades casi ilimitadas para usar los fondos federales.<sup>105</sup>

Según James L. Busey, el presidente mexicano era el patrón político de toda la República y, en un sentido político, México era su hacienda.<sup>106</sup>

Maurice Duverger, en su opinión "el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente."<sup>107</sup>

La nota característica del presidencialismo mexicano también fue reseñada en su momento por el Partido Acción Nacional (PAN), partido que hoy ocupa la institución presidencial. En este sentido manifestaba "es indispensable el respeto a la división e integración legítima de los Poderes y el cumplimiento eficaz de las funciones que a cada uno de ellos competen, para que, de las justas relaciones entre los mismos, resulte el necesario equilibrio en el ejercicio de la autoridad, dentro de un régimen de Derecho;"<sup>108</sup> "la supremacía que de hecho ejerce en

---

<sup>104</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 30.

<sup>105</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 30.

<sup>106</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 31.

<sup>107</sup> Citado por Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., p. 111.

<sup>108</sup> Respuestas, Ed. EPESSA/Partido Acción Nacional, 3ª edición, México, 1986, p. 287.

México el Ejecutivo federal sobre los demás Poderes Estatales y Federales, resta a todos dignidad y eficacia y rompe el fundamento de la organización democrática federal. El cumplimiento de un programa de gobierno para bien de la colectividad no debe fincarse en el predominio que se mantiene en favor del Presidente de la República, sino en el recto ejercicio de las funciones de cada uno de los poderes, con el mutuo respeto que tienen obligación de guardarse;<sup>109</sup> "el control de masas a través de líderes al servicio del Presidente y no de aquéllas; el uso de minorías pudientes que cobran bien su servilismo; el presidencialismo exacerbado, el deterioro correlativo de la dignidad del Congreso ... El Poder concentrado o acumulado en un solo hombre limita el pensamiento y la acción, conduce al abuso del Poder, acaba con el necesario sistema de frenos y contrapesos, y desemboca en la irresponsabilidad de quien ejerce aquí;"<sup>110</sup> "En México se está registrando un fenómeno deplorable, fenómeno parecido al que se produjo en la vieja Roma. En los albores del Imperio Romano, comenzó el Emperador por acumular en sí todas las funciones públicas y, prestando oídos a sus aduladores, se sintió Dios y acabó por proclamarse como tal y por reclamar del pueblo romano los honores de la divinidad, la quema de incienso en los incensarios colocados frente a sus estatuas. Y eso está ocurriendo en México: un proceso de divinización del Presidente de la República, proceso con el cual no estamos de acuerdo. Debemos parar en seco ese proceso divinizante para impedir la abyección de todo el pueblo mexicano."<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Respuestas, Op. cit. p. 297.

<sup>110</sup> Respuestas, Op. cit. p. 298.

<sup>111</sup> Respuestas, Op. cit. p. 298.

TESIS CON  
PALLA DE ORIGEN

Incluso, planteó la existencia del México de los contrastes, en el cual no se podía ocultar la dramática realidad de la oposición inconciliable entre lo potencial y lo actual, entre el anhelo, la necesidad y la realidad, entre lo proclamado y estatuido y lo prácticamente cumplido;<sup>112</sup> asimismo, revelaba la situación nacional, al señalar que uno de los problemas fundamentales del país era la existencia de dos Méxicos: uno, el México de la Ley, el México que define la Constitución Política; otro, el México de la realidad, el de las prácticas políticas al margen o en contra de la ley, el México de las reglas no escritas, denominándose al primero como régimen jurídico y al segundo, como sistema político.<sup>113</sup>

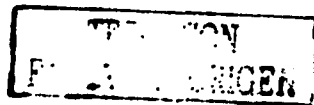
Por su parte el historiador Enrique Krauze, al hacer referencia a la historia política de México y el retrato de los presidentes mexicanos que gobernaron entre 1940 y 1996, y en base a datos documentales, opiniones testimoniales, declaraciones, etc., reseña determinados pasajes que aluden precisamente a esto que se ha denominado régimen presidencialista. En tal sentido, en la obra de Krauze se evidencian panoramas como los siguientes: “el presidente es el propietario de la verdad y de los hombres. Es él quién decreta qué y quién es, o no es, revolucionario ... En el eje del poder en 1946 y como en tiempos de don Porfirio, como en tiempos de los *tlatoanis* o los virreyes, estaba el nuevo presidente. Alrededor suyo giraba la rueda, que es el pueblo. El eje se movía y movía al pueblo. Era el mayor creador y destructor más grande ... El sistema político mexicano difería de las dictaduras comunes y corrientes de América Latina. El

---

<sup>112</sup> Cfr. Respuestas, Op. cit. p. 100.

<sup>113</sup> Cfr. Lozano Gracia, Antonio, La Fuerza de las Instituciones, Ed. Ariel, México, 2001, p. 15.

mexicano es un régimen institucional y, por ello, más moderno. Se centra en la investidura de la presidencia (en la silla presidencial), no en la persona de un tirano que ha irrumpido en la escena política e instaurado un régimen de excepción ligado a su carisma o su fuerza ... No era una dictadura ni un régimen totalitario. Tampoco era una república, representativa, democrática y federal como prescribía la Constitución. No faltó quien notara la similitud entre el sistema político mexicano y el sistema político porfiriano. Con la gran salvedad de la 'no reelección', ese era, en efecto, el verdadero antecedente...quizá fue José Vasconcelos quien lo describió mejor: *porfirismo colectivo* ... Con el sistema se consolidó '*la secreta supremacía del modelo azteca*'. Ambos, el *tlatoani* y el presidente, se amparan siempre en la legalidad. Su poder es absoluto, casi sagrado, pero no reside en su persona sino en su investidura. El '*tlatoani* -agrega Paz- es impersonal, sacerdotal e institucional' ... Apoyado y legitimado por la maquinaria electoral del PRI, el presidente regía de manera directa, además de su propio ámbito burocrático-ejecutivo y el de la ciudad de México (nombraba al regente de la capital como miembro de su gabinete), la vida de los grandes poderes subordinados. Estos eran de tres tipos: formales, corporados y reales. Los poderes formales eran el legislativo, el judicial, los gobiernos estatales y municipales. Los poderes corporados estaban en su mayoría dentro del PRI, en sus sectores obrero, campesino y popular. Los poderes reales tenían armas y gente armada: los caciques y el ejército ... el presidente de México era llamado 'primer mandatario de la nación'. Esa era su carácter legal, pero en realidad los presidentes no obedecían a otro mandato que el de sí mismos: no eran



mandatarios, sino soberanos ... podía hacer, como se decía en tiempos virreinales, 'su real gana'..." <sup>114</sup>

En la obra de Krauze, respecto al régimen presidencialista de esa época, también se señala que "ya sea para el fomento o para el gobierno las llaves del presupuesto las tenía una sola persona: el señor presidente ... Como en la época porfiriana, en el presidente residía el poder supremo de la nación y el oficio de *supremo sacerdote de la patria* ... en México –admitía Lombardo- 'los votos nunca se cuentan. A su juicio, el país padecía una *'dictadura unipersonal'* ... el gobierno en México es el presidente ... La concentración de poder en una sola persona traía consigo, inevitablemente, una creciente ineficiencia, arbitrariedad, despilfarro, servidumbre y corrupción ... 'el más grande oficiante del poder que hemos tenido' ... 'no hubo más pontífice que él ni más Iglesia que la suya. Oficio a solas' ... Los llamados 'puestos de elección popular' –que en realidad eran 'puestos de elección presidencial' ... El aura sagrada del *tlatoani*; el carácter ubicuo y dadivoso del virrey, la fuerza caprichosa de los caudillos criollos, la política integral de don Porfirio, su legado permanente de 'pan o palo', la férrea jefatura de Carranza, el militarismo de Obregón, el fanatismo –antifanático de Calles, la corporativización de Cárdenas, la arrogancia de Alemán, la intocable investidura de Ruiz Cortínez, la dureza de Díaz Ordaz, el maquiavelismo de Echeverría, la farsa criolla de López

---

<sup>114</sup> Krauze, Enrique, *La Presidencia Imperial, Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Ed. Tus Quets, 2ª edición, México, 1997, pp. 84-110.

Portillo, y hasta la pasividad política de Miguel de la Madrid tenían como denominador común la marca innegable del hombre del poder sobre el país.”<sup>115</sup>

Ahora bien, para Jorge Carpizo comenta que nuestro sistema político presentaba una característica singular, lo que lo llevó a denominarlo como presidencialismo mexicano, a manera de catalogar así la deformación del sistema presidencial en nuestro país. En este sentido, expuso que “en México el poder ejecutivo es el predominante, es el centro del sistema político y toda la vida política del país gira alrededor de él ... las causas de dicho predominio del presidente mexicano son: a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales; b) El debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política; c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica; e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación; g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo; h) Las

---

<sup>115</sup> Krauze, Enrique, Op. cit. pp. 128-429.

amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas; i) La determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; j) El gobierno directo de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal, y k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione."<sup>116</sup>

Respecto a las facultades del presidente mexicano, estas provenían de la Constitución, de la ley ordinaria y del sistema político. Respecto a las facultades provenientes del sistema político, se destacan como las más importantes las siguientes: a) Jefatura real del PRI, partido que constituye una pieza clave del sistema político mexicano, y que era un partido semioficial o predominante, organizado por sectores: el campesino, el obrero y el popular, dándose una concentración de los poderes en el comité ejecutivo nacional y, dentro de éste, en el presidente del mismo, quien realmente era nombrado y removido por el presidente de la República. b) Designación de su sucesor, y para ello tenía un margen de libertad muy amplio. c) Designación de los gobernadores de las entidades federativas. d) Remoción de los gobernadores a través del procedimiento de desaparición de poderes. e) Actuación como árbitro en las principales disputas obrero – patronales.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1996, pp. 339-340.

<sup>117</sup> Carpizo, Jorge, Op. cit., pp. 342-349.

Por otro lado, y en virtud de ser oportunas, coincidimos con las reflexiones de Carpizo, en el sentido de estar en contra del presidencialismo, toda vez que éste es una degeneración del sistema presidencial que avasalla a los demás poderes, y porque tiende al caudillismo y a la arbitrariedad; porque lesiona al régimen democrático al relegar a los actores políticos; porque el presidente concentra todas las principales facultades, incluso ejerciendo las que corresponden al Legislativo; porque ejerce funciones que corresponden al electorado, y porque todo ello pone en peligro las libertades de los gobernados.<sup>118</sup>

No obstante, el mismo Jorge Carpizo hace una recapitulación del presidencialismo mexicano y a veintidós años de haber escrito sobre las causas por las cuales el titular del poder Ejecutivo federal era tan poderoso y la columna vertebral de todo el sistema político mexicano, en tal sentido reconoce que ha habido cambios, ajustes y desarrollos en la institución presidencial; cambios que tímidamente empezaron a darse a partir de la reforma de 1977, la cual abrió la puerta para el fortalecimiento de los partidos y la representatividad en la Cámara de Diputados Federal. Que en 1988, se dan cambios vertiginosos, tales como la ruptura del tabú de que no se debía criticar al presidente de la república, el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales, la influencia intensa de los grupos de presión, el paso de un sistema de partido predominante a uno pluripartidista, las frecuentes manifestaciones de malestar popular, las reformas políticas promovidas, entre otros. Los cambios políticos que México vivió en el segundo semestre del 2000, son resultado de un proceso evolutivo lento, el cual se aceleró

---

<sup>118</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, citado en Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., p. 42.



en los últimos años, durando cerca de veintitrés años.<sup>119</sup> En tal sentido, respecto a las once causas que eran características del presidencialismo mexicano se puede observar lo siguiente:

1º Que actualmente el sistema de partido predominante no existe más, que existe un sistema de partidos políticos plural, particularmente tripartito (PAN, PRI y Partido de la Revolución Democrática ( PRD). A partir del 2 de julio de 2000, el presidente mexicano no fue el jefe auténtico del PRI, como aquel que designaba y removía al presidente de dicho partido y el que designaba las candidaturas, se dio una rebelión interna y se impidió que el presidente de la República cambiara a la presidenta del partido, se torna difícil que volviese a ser el jefe de partido el jefe de Estado, aun cuando el PRI llegara a ganar la presidencia de la República. Asimismo, no se contempla que el actual presidente de la República (Vicente Fox) pueda tener con respecto a su partido (PAN) una posición (injerencia) como aquella que tuvieron los presidentes de la república emanados del PRI.

2º Que el Congreso durante mucho tiempo claudicó a sus funciones, particularmente el del poder de la bolsa (a través de la aprobación de la ley de ingresos, presupuesto de egresos, la revisión de la cuenta pública). Sin embargo, la nueva composición del Congreso de la Unión alcanzada en 1997 lo fortaleció y permitió que empezara a ejercer facultades que constitucionalmente le correspondían. Las elecciones del 2000, tanto en las elecciones federales como las del Distrito Federal, reflejaron un voto diferenciado, con lo que se dio un

---

<sup>119</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Op. cit., pp. 71-73.

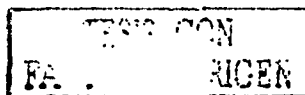
rechazo a la concentración del poder, lo que hace necesario la negociación y la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo.

3º Que a partir de la reforma de 1994 al Poder Judicial de la Federación<sup>120</sup>, éste se fortaleció y a partir de entonces se ha venido vigorizando; verbigracia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido un avance como auténtico tribunal constitucional y su prestigio se ha revalorado socialmente con la resolución de importantes controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad, sus criterios han resuelto conflictos entre los diversos poderes de la Federación, entre éstos y los locales y municipales.

4º Que si bien no ha dejado de ser extraordinariamente importante, lo cierto es que ha venido disminuyendo la influencia del presidente de la República en la economía. Entre las causas de ello está la mayor participación del Congreso de la

---

<sup>120</sup> Entre las modificaciones estructurales al Poder Judicial de 1994 estuvieron las siguientes: a) Se redujo de el número de ministros de 26 a 11; b) Que su duración fuera de 15 años, en periodos escalonados; c) El proceso de su nombramiento se modificó, se previó como requisito adicional que no hubiesen ocupado cargos políticos ni administrativos de alto nivel durante el año previo, y se estableció la inhabilitación para desempeñar las mismas funciones durante los dos años posteriores al término del ejercicio. Se estableció, que el propuesto compareciera ante el Senado y su aprobación se diera por las dos terceras partes de los senadores presentes; d) Se creó un órgano de administración, disciplina y gobierno del Poder Judicial de la Federación, denominado Consejo de la Judicatura Federal. Sus funciones son llevar a cabo las tareas administrativas, la designación de magistrados y jueces y la conducción de la carrera judicial; e) Se elevó a rango constitucional la facultad del Poder Judicial de la Federación de elaborar su presupuesto, sin que el mismo pueda ser modificado por el Ejecutivo Federal, para ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos; f) Se perfeccionó la posición de la Suprema Corte como órgano de Control Constitucional, con la incorporación de la acción de inconstitucionalidad (que puede ser promovida por una parte de los senadores, diputados, asambleístas o diputados locales y legisladores de los Congresos de los Estados, así como el Procurador General de la República, para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes, a fin de que las mismas dejen de tener efecto generalizado), y de las controversias constitucionales; g) Se creó el Consejo de la Judicatura Federal y con ello reestructuró la administración y gobierno del Poder Judicial de la Federación, cuya función central es la de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo cabe acotar, que con posterioridad el 11 de julio de 1999 aconteció una reforma, a lo que algunos llamaron contrareforma, por haber perturbado la independencia y autonomía del Consejo de la Judicatura Federal, al haberse subordinado al pleno de la Corte.



Unión en el paquete económico; la participación del sector público ha bajado con la privatización de múltiples organismos descentralizados, empresas públicas de participación estatal mayoritaria y del sistema bancario; un Banco de México como organismo autónomo que no depende jerárquicamente del Ejecutivo federal ni de ningún otro poder, por citar algunas.

5º Que el ejército como institución, es respetuoso de la Constitución, de la autoridad civil y de su jefe supremo. Las facultades del presidente de la República respecto a la movilización del ejército se encuentran constreñidas a la Ley Fundamental y las funciones del ejército se discuten públicamente, se rompió el tabú de que no se podían criticar y que era intocable.

6º Que la influencia del poder Ejecutivo federal respecto a los medios de comunicación ha disminuido; los medios de comunicación públicos, es decir, propiedad del gobierno –administrados por el Ejecutivo- han disminuido también; la autocensura ha sido casi totalmente superada y la libertad de expresión es real; el control del papel periódico que existía a través de PIPSA (Productora e Importadora de Papel, S.A.) ha desaparecido. Sin duda, quedan resabios como el que las autorizaciones y revocaciones de radio y T.V., así como su vigilancia sigan en la esfera del Ejecutivo federal.

7º Que el problema del federalismo fiscal es, hasta ahora, el más importante de la estructura del Estado federal mexicano. Sin embargo, la concentración de recursos económicos en la Federación, específicamente en el Ejecutivo, ha venido

cambiando ante el hecho de que en los últimos años los gobernadores de alguna manera han alcanzado autonomía respecto al presidente de la República, ante el hecho de que el PAN y el PRD empezaron a ocupar gubernaturas, y porque gobernadores del PRI empezaban a no acatar puntualmente instrucciones del gobierno federal.

8º Que las amplias facultades constitucionales del presidente, comenzaron a tener un equilibrio ante el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales y del régimen federal. Sus principales facultades meta-constitucionales se han alterado; así por ejemplo, el nombramiento que hiciera de los gobernadores se ve cambiado ante el arribo de gente de la oposición, como sucedió la primera vez en 1989 con el PAN a la gubernatura de Baja California, sucediéndose con posterioridad otras más. En este sentido, se torna difícil que el PAN otorgue esta facultad al hoy presidente de la República (Vicente Fox). Asimismo, con el resultado del 2 de julio de 2000, se dio por terminado uno de los poderes más grandes del presidencialismo mexicano: la designación del sucesor.

9º Que con la nueva integración de la Cámara de Senadores, se abre la puerta para un mejor equilibrio en la determinación de los aspectos internacionales en los cuales intervenga el país, ya que dicha Cámara podrá ejercer la parte de responsabilidad que la Ley Fundamental le atribuye en el ámbito internacional.

10º Que debido al impulso democrático en el Distrito Federal de los últimos años, en especial la reforma del 22 de agosto de 1996, se ha permitido que actualmente

el presidente de la República ya no ejerza por sí mismo o de manera directa el gobierno de la región más importante del país. En efecto, hoy día el cargo del poder Ejecutivo y la administración pública de esta entidad, recae en el jefe de Gobierno, el cual es electo popularmente; y si bien el Congreso de la Unión conserva importantes atribuciones normativas respecto a esta entidad territorial, lo cierto es que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal constituye su poder Legislativo.

11º Que actualmente ya no se acepta como regla general el papel predominante del Ejecutivo; hoy día la institución presidencial puede ser objeto de críticas, incluso en los últimos años ha habido un deterioro en el prestigio de dicha institución. La sociedad ha exigido un verdadero equilibrio entre los poderes y que se termine el predominio del presidente sobre los demás poderes, organizaciones e instancias.<sup>121</sup>

Es así que de las reflexiones anotadas, se puede concluir, entre otras cosas, que el presidencialismo y en general, el sistema político, se ha transformado a pasos agigantados en los últimos años, esencialmente a partir de 1988 y 1994. De un sistema vertical, rígido, jerarquizado y en el cual el poder ha estado concentrado de manera colosal en una persona, hoy se intenta transitar a un poder con pesos y contrapesos, a un poder equilibrado, en donde el poder Judicial y el Legislativo cumplan cabalmente con las facultades que les otorga la Norma Suprema.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Op. cit., pp. 74-93.

<sup>122</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Op. cit., pp. 97-99.

### **1.2.3. El régimen parlamentario.**

El régimen parlamentario tiene su origen en Inglaterra. En un principio no existía un verdadero Parlamento sino un Gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos dignatarios de la Iglesia. Ya en los siglos XI y XII, el rey estaba rodeado por consejeros, elegidos por él de entre sus pares de la nobleza y el alto clero, y que se reunían en un órgano único; es decir, en una sola Cámara. Es en el siglo XIII, en que asciende la burguesía de las villas, luego se integraron al Consejo representantes de las comunidades, para obtener su consentimiento en el establecimiento de los impuestos. Posteriormente se reunió a representantes de los burgos y del bajo clero, para quedar integrado por la aristocracia, la burguesía, el alto y el bajo clero. Con el paso del tiempo a finales del siglo XIV esta Asamblea única, debido a la coexistencia conflictiva de este tipo de consejeros, se dividió en dos Cámaras: la de los Comunes integrada por las comunidades y la de los Lores conformada por los señores civiles y religiosos. Hasta el siglo XIII, el rey detentaba el poder Legislativo y únicamente cuando así lo consideraba solicitaba el respaldo del Parlamento; sin embargo de manera progresiva se fue estableciendo la costumbre de negociar ciertas medidas legislativas que el rey debía acatar cuando este solicitaba votar nuevos impuestos. A finales del siglo XVII, la Carta de Derechos reafirmó la función del Parlamento para establecer los impuestos de manera anual, ello obligó al rey a reunir al Parlamento por lo menos una vez al año. Además se obligó al rey a tomar decisiones con el acuerdo parlamentario, pero se le concedía manifestar su desacuerdo a través del derecho de veto,

---

mismo al que renunció el rey a finales del siglo XVIII. Es así que el Parlamento detentaba para entonces el poder Legislativo y el rey el poder Ejecutivo y la impartición de justicia, pero sujeta al Habeas Corpus.<sup>123</sup>

El gabinete aparece en el siglo XVII, actuando originariamente como consejero real, para encomendársele luego la conducción de los asuntos políticos y administrativos. La necesidad de contar con el apoyo del Parlamento, determina a los reyes a formar el gabinete con aquellos consejeros que teniendo amistades en el órgano colegiado, estén en condiciones de obtener su colaboración. Pero durante los reinados de Jorge I y Jorge II, el virtual primer ministro Robert Walpole, se independiza del rey como consecuencia de la inasistencia de los monarcas a las reuniones del gabinete. Walpole logro convencer al Parlamento por medio del soborno y la dádiva de que sus poderes tienen origen real, pero que él es responsable ante el Parlamento. Posteriormente, esta responsabilidad es ampliada a todo el gabinete. Nace entonces el principio básico del sistema parlamentario: la responsabilidad política del gobierno.<sup>124</sup> Es así, que el esquema en el que el rey poseía el control del poder Ejecutivo cambió hacia el siglo XIX, siendo el caso que el primer ministro se convirtió en el verdadero jefe del Ejecutivo y el rey adquirió una función simbólica.<sup>125</sup>

Se puede decir que el sistema parlamentario es el resultado de la evolución

---

<sup>123</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., pp. 17-20.

<sup>124</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, T. XXV, Argentina, 1986, p. 590.

<sup>125</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., p. 20.

paulatina de las prácticas institucionales de Inglaterra. Ha sido el devenir histórico y las graduales transformaciones las que han dado origen y vida a lo que hoy se cataloga como régimen parlamentario, misma que fue el resultado de un tránsito de la monarquía absoluta a la monarquía limitada y de ésta, a la monarquía parlamentaria. Actualmente varias de las repúblicas democráticas han adoptado las instituciones parlamentarias, siendo este régimen de gobierno el más común de los países europeos.

Si bien cada país tiene sus notas distintivas dentro de su sistema parlamentario, lo cierto es que las características de dicho sistema han sido abordadas por diversos doctrinarios, mismos que coinciden en aquellas que le son fundamentales. Incluso, al igual que el sistema presidencial, hay quienes sostienen que dentro de él existen matices o figuras intermedias, incluso "tipos heterodoxos" derivados de una mezcla de atributos de dicho sistema y del presidencial, que han surgido como parte de un proceso evolutivo histórico en cada sistema político como alternativas para un mejor ejercicio del poder, que permita favorecer a la política, a la función pública y a la estabilidad democrática.

En este sentido, respecto del sistema parlamentario se ha dicho por Jorge Carpizo lo siguiente: a) El gobierno o poder Ejecutivo es ejercido por el gabinete, el cual se integra con miembros del poder Legislativo o Parlamento. b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria. c) Hay dualidad del poder Ejecutivo, ya que existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de



representación-protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo. d) La supremacía en el gabinete la tiene el primer ministro. e) El gabinete necesita del apoyo de la mayoría parlamentaria para subsistir. f) El gabinete es el responsable de la administración pública, por lo que está sometido a supervisión constante. g) Entre Parlamento y gobierno existe un mutuo control. El Parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno, a su vez, tiene la atribución de pedir la disolución del Parlamento al jefe de Estado.<sup>126</sup>

Miguel Acosta Romero, a su vez aprecia dentro del sistema parlamentario la supremacía política en los asuntos del gobierno por parte del Poder Legislativo o Parlamento. El gobierno depende de una mayoría de miembros del Congreso (en Inglaterra de la Cámara de los Comunes), mismos que pertenecen al partido vencedor, al igual que los ministros. El jefe de Estado, que es el rey, al conocer los resultados de la elección, autoriza al líder del partido vencedor a que forme un gobierno, mismo que se denomina generalmente gabinete. La selección generalmente la hace el primer ministro quien es el jefe de gobierno y quien encabeza precisamente el gabinete. Coexisten en este sistema dos funcionarios: el jefe de Estado y el jefe de gobierno. El jefe de Estado suele ser el emperador (Japón) o el presidente de la República (Italia y Alemania). En el caso del Reino Unido es la reina, la cual es más bien un símbolo del Estado, al que se le rinden

---

<sup>126</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1996, p. 303.

protocolariamente los honores de su investidura y tiene una función limitada en cuanto a los asuntos directos de la política y acción gubernativa, por lo que se puede decir que "El rey reina, pero no gobierna." El gabinete constituye el órgano de mayor jerarquía administrativa, no se trata de una colección de ministros, es una unidad que trabaja en forma colegiada y depende de dos factores: la responsabilidad colectiva y el soporte del partido político. Un voto de censura del Parlamento puede traer como consecuencia la dimisión de uno o varios miembros, o de todo el gabinete, así, se dice, que cuando dimite el gabinete, cae el gobierno.<sup>127</sup>

Para Ignacio Burgoa, en el sistema parlamentario es el Parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama "gabinete", sin el cual el parlamentarismo no podría operar. Para determinar los rasgos más o menos generales del régimen parlamentario, puede tomarse el caso específico de Inglaterra, que ha sido considerado como el tipo prístino de dicho sistema. Es del Parlamento - Cámara de los Comunes- de donde emana el "gabinete", que es el órgano Ejecutivo o responsable de la actividad gubernativa, está integrado por "ministros", cada uno de los cuales tiene asignado un determinado ramo de la administración pública; dicho cuerpo está presidido por un "primer ministro", quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia según las necesidades del Estado. Teóricamente y por tradición, la corona o el rey selecciona al primer ministro, designación que debe recaer en el jefe del partido que domine

---

<sup>127</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel, Op. cit., pp. 125-128.

mayoritariamente en el Parlamento; en tal sentido se advierte, que el primer ministro es al mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, jefe de la mayoría de representantes populares y jefe del citado órgano Ejecutivo o de gobierno; es decir, del gabinete, cuyos integrantes, llamados "ministros", también deben pertenecer al Parlamento, siendo individual o colectivamente responsables ante éste. En este sistema no hay "colaboración de poderes", sino el de concentración funcional localizada en el Parlamento, del que el gabinete no es sino un cuerpo gubernativo que brota de su seno y cuyos miembros, los ministros, están sometidos a él, pues el hecho de que un órgano esté subordinado a otro en cuanto a la integración y permanencia del elemento humano que lo personifique, elimina toda posibilidad de colaboración, pues ésta sólo puede existir entre dos o más órganos que se encuentren en una situación de igualdad, o sea, que no haya ninguna dependencia de unos respecto de los otros.<sup>128</sup>

Tena Ramírez por su parte, manifiesta que el sistema parlamentario busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone es el representante genuino de aquél; por ello, el jefe de gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; dicho gabinete es responsable de los actos del Ejecutivo frente al Parlamento y a la opinión pública. El gabinete debe dimitir cuando cesa de representar la opinión de la mayoría, para ser substituido por quienes la reflejen. Pero el jefe del Ejecutivo, puede apelar directamente al pueblo, mediante la disolución de la cámara popular y la convocatoria a elecciones, en dichos

---

<sup>128</sup> Cfr. Burgoa Orihuefa, Ignacio, Op. cit. pp. 686-692.

comicios, el pueblo decidirá si apoya la política del Parlamento o la del Ejecutivo, es así que la facultad de disolver se convierte en *una válvula de escape*, de lo contrario habría una subordinación a la Asamblea, derivando en un *absolutismo congresional*. Este sistema es cortesía cívica, tolerancia, discusión pública, tradición, ya que presume la existencia de partidos organizados y una alta educación cívica que origine mayoría, a fin de no entorpecer la labor del gobierno.<sup>129</sup>

Loewenstein afirma que las características del régimen parlamentario son: "a) identidad personal entre los miembros del gabinete y los del parlamento; b) el gobierno, encomendado al gabinete, 'está fusionado con el parlamento formando parte integral de éste'; c) el gabinete está presidido por un jefe llamado 'primer ministro' que al mismo tiempo es miembro del parlamento y líder del partido que en éste domine; d) la subsistencia de un gabinete determinado y su actuación gubernativa dependen del respaldo *-voto de confianza-* de la mayoría parlamentaria y, a la inversa, la renuncia de los funcionarios que lo componen de la falta de apoyo *-voto de censura-* por parte de dicha mayoría; e) control recíproco entre el gabinete y el Parlamento, en el sentido de que la dimisión de aquél puede provocar la disolución de éste o una nueva integración de dicho cuerpo gubernativo."<sup>130</sup> En efecto, como lo apunta el mismo Loewenstein, el derecho de disolución del Parlamento y el voto de no confianza están *juntos como*

<sup>129</sup> Tena Ramirez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S. A., 28ª edición, México, 1994, pp. 253-255.

<sup>130</sup> Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit. p. 688.

*el pistón y el cilindro* en una máquina, ejerciéndose entre ambos recíprocas facultades y posibilidades de control.<sup>131</sup>

Para Germán Bidar los atributos característicos del sistema parlamentario son: "a) En el parlamentarismo hay dualidad de jefe de Estado y jefe de gobierno; el primero puede ser un rey o un presidente de república; el segundo es siempre el primer ministro (aunque se lo llame de otro modo – por ej. Canciller en Alemania Occidental - ) . b) El jefe del Estado es políticamente irresponsable. C) El poder Ejecutivo – o 'el gobierno', como se llama en el derecho constitucional europeo (por ej. constitución de Francia de 1958) – está a cargo de un gabinete, o ministerio, o consejo de ministros, presidido por el primer ministro. D) Este gabinete requiere el respaldo – es decir, la confianza- del parlamento. Cuando esa confianza le falta, el gabinete cae. La articulación de esta relación se produce a través de la responsabilidad política del gabinete ante el parlamento. E) Entre el poder ejecutivo – gabinete – y el parlamento, existe coordinación y colaboración. f) En tanto el parlamento puede obligar a dimitir al gabinete – por voto de desconfianza que traduce la efectivización de la responsabilidad política que el segundo tiene ante el primero – el parlamento puede ser disuelto, en sus dos cámaras o en una sola, por el jefe del Estado. Es el restablecimiento del equilibrio: el parlamento controla al poder ejecutivo y puede hacerlo caer, pero el jefe del Estado – no el jefe del gobierno- puede disolver el parlamento. g) Los

---

<sup>131</sup> Citado por Hurtado González, Javier, Op. cit., p. 14.

actos que cumple el jefe del Estado irresponsable políticamente, van acompañados del refrendo ministerial."<sup>132</sup>

Por otro lado, para Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valente Carmona, el régimen parlamentario tiene como elementos estructurales un Ejecutivo dual o bicéfalo, un gabinete ministerial, el Parlamento y la responsabilidad política. Es un Ejecutivo dual o bicéfalo porque se entrega el poder Ejecutivo a dos órganos diferentes en funciones: el jefe de Estado y el jefe de gobierno. Al jefe del Estado se le designa por un lapso prolongado, puede ser un rey o un presidente de la República, generalmente desempeña un papel esencialmente honorífico, aunque puede actuar como un órgano de equilibrio en el régimen político y en ciertos casos, puede intervenir para resolver las situaciones de crisis entre el Parlamento y el gobierno. Por su parte, el jefe de gobierno, denominado primer ministro, tiene en sus manos el poder político efectivo y la administración del país, siendo además jefe del partido que cuenta con la mayoría de los escaños en el Parlamento, siendo el caso que en varios de los ordenamientos constitucionales se le otorga la supremacía al jefe de gobierno sobre los otros miembros de éste y le dan un verdadero poder jerárquico sobre éstos últimos. El gabinete es el encargado de la política general del gobierno, se integra por los ministros que designa el primer ministro, los cuales son al mismo tiempo miembros del Parlamento, en virtud de que se cree que el Parlamento puede ejercer un mejor control sobre sus propios

---

<sup>132</sup> Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit. pp. 690-691.

miembros que sobre elementos extraños a él, así puede conducirlos a cualquier debate que le interese o incluso, enjuiciar su actuación<sup>133</sup>.

El gobierno se mantiene en el poder siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría de los miembros del Parlamento, pero deja de gobernar si dicha mayoría se niega a respaldarlo o en las elecciones cambia dicha estructura mayoritaria. El Parlamento vigila la conducción general del gobierno y puede enjuiciar su actuación y retirarles su apoyo a través de lo que se llama "interpelación" (Tercera República Francesa), "moción de censura" (Reino Unido, Cuarta y Quinta República en Francia), "moción de desconfianza" (Italia) o "moción de desconfianza constructiva" (Alemania). Mediante este mecanismo de responsabilidad, se plantea que la Asamblea se pronuncia sobre la política que ha implementado, si el voto es negativo significa la caída del propio gobierno. No obstante el Ejecutivo tiene a su favor el "poder de disolución" de la Asamblea, para que en nuevas elecciones los electores decidan si apoyan al gobierno o al Parlamento; es así que se deja al pueblo como árbitro final del conflicto. Con estas dos figuras, se instituye un mecanismo equilibrador.<sup>134</sup>

Javier Hurtado indica que las características de este sistema de gobierno son las siguientes: "a) Las jefaturas de Estado y de gobierno se encuentran separadas: la primera es por sucesión, designación o elección indirecta de un órgano determinado, mientras que la segunda la ejerce un primer ministro electo en

---

<sup>133</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Op. cit., pp. 258-260.

<sup>134</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Op. cit., pp. 260-261.

Parlamento; b) El gobierno o gabinete está constituido por los jefes del partido con mayor apoyo electoral, o de los partidos que, uniéndose en coalición, forman una mayoría en la que el poder gubernamental se encuentra en la figura del primer ministro, por lo regular el líder de la formación política más votada; c) No existe dualidad del origen popular y legitimidad democrática entre gobierno y Parlamento, como si lo hay en los sistemas presidenciales; d) El periodo gubernamental no es fijo, sino que depende del voto de confianza o de censura que sobre el gobierno haga el Parlamento para ratificar o destituir al primer ministro y su gabinete; e) El gobierno es de gabinete: su funcionamiento y toma de decisiones es de forma colegiada y con el apoyo y responsabilidad de todos los ministros. La dimisión del gobierno puede conducir a la disolución del Parlamento y a nuevas elecciones, o tan sólo a un cambio de gabinete; f) Si bien el Parlamento puede destituir al primer ministro, éste a su vez puede recomendar al jefe de Estado la disolución del Parlamento."<sup>135</sup>

Para Giovanni Sartori el régimen parlamentario debe su denominación a su principio fundador, o sea, que el Parlamento es soberano, al no permitirse una separación del poder entre el gobierno y el Parlamento; siendo su característica esencial el que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte, lo que equivale a que el gobierno sea designado, apoyado, e incluso destituido por el Parlamento. De acuerdo con él existen, tres variedades principales de sistemas parlamentarios: 1) el sistema de primer ministro tipo inglés ; 2) el sistema de gobierno por Asamblea de Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas, y 3) la fórmula del parlamentarismo

---

<sup>135</sup> Hurtado González, Javier, Op. cit., pp. 13-14.



controlado por los partidos. El régimen parlamentario es de aquellos "en que se comparte el poder", el jefe de gobierno puede relacionarse con los demás ministros como un primero por encima de sus desiguales (Reino Unido), un primero entre desiguales (Alemania), y un primero entre iguales (Italia).<sup>136</sup>

El mismo Giovanni Sartori comenta que se ha recomendado por diversos autores al régimen parlamentario como la solución para los países latinoamericanos, que el remedio para estos no es cambiar el presidencialismo, sino eliminarlo del todo y adoptar en su lugar la forma parlamentaria de gobierno. No obstante, dicho autor dice que es necesario considerar que el problema no radica en substituir simple y llanamente el sistema presidencial por el parlamentario, por eso deben advertirse sus peligros a las personas descontentas con los sistemas presidenciales, dado que los panegiristas del parlamentarismo "muy pocas veces reconocen sus lados oscuros". En consecuencia, considera que si la mayoría de las democracias latinoamericanas abandonaran sus formas presidenciales, caerían directamente en el *asambleísmo*, al cual se le pueden reemplazar sus méritos con sus deméritos a saber: a) el gabinete no dirige la legislatura; b) el poder no está unificado sino disperso y atomizado; c) la responsabilidad casi desaparece del todo; d) hay poca o ninguna disciplina partidista; e) los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente; f) las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo Legislativo, y g) los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara. Incluso, cabe acotar que los partidos disciplinados son

---

<sup>136</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, Op. cit., pp. 116-129.

verdaderamente una condición necesaria para el funcionamiento de los sistemas parlamentarios, de lo contrario, con partidos indisciplinados, los sistemas parlamentarios se convierten en sistemas de asambleas no funcionales. Es así que en América Latina no se tiene partidos adecuados al parlamentarismo y está muy lejos de tenerlos, por lo tanto una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semipresidencialismo.<sup>137</sup>

Berlín Valenzuela por su parte, comenta que un ejemplo típico del régimen parlamentario es el de Inglaterra, cuyo funcionamiento se da de la siguiente manera: a) una colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, mediante un equilibrio de fuerzas; b) existe una Corona que se encuentra en la cima, pero con un papel honorario; c) un jefe de Estado (el rey) que tiene un papel protocolario; d) un primer ministro al que le corresponde el gobierno y la administración del país; e) el primer ministro es auxiliado por un gabinete; f) el gabinete es electo por el Parlamento, donde su partido debe tener la mayoría de escaños; g) el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran en un mismo nivel, ya que el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento, si la pierde está obligado a dimitir, como consecuencia de un voto de censura o por una moción de desconfianza; h) el gobierno tiene el derecho de disolver el Parlamento, cuando considera que éste obstaculiza su actividad, para lo cual debe convocar a nuevas elecciones que le puedan brindar apoyo mediante una mayoría a su favor; i) la estabilidad y

---

<sup>137</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, Op. cit., pp. 110-128.



permanencia del gobierno requiere de una mayoría legislativa amplia y confortable que le permita realizar su encargo.<sup>138</sup>

Por su lado, Manuel Aragón hace referencia a las características del régimen parlamentario tomando como referente al gobierno Español, al que describe como una monarquía parlamentaria, es decir, se trata de un sistema parlamentario en donde se presentan los siguientes rasgos: a) el gobierno ha de gozar de la confianza del Parlamento; b) la jefatura del Estado la ostenta un rey, que, como todo rey parlamentario, carece de poderes propios. El rey ya no es el soberano, lo es el pueblo; el rey no legisla, sino el Parlamento; el rey no gobierna, sino el Ejecutivo; c) el rey aparece como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, pero sin ejercer los poderes constituidos, pues la potestad legislativa reside en las Cortes Generales, el poder Ejecutivo en el gobierno y el poder Judicial en los jueces y tribunales; d) la merma del poder –jurídico- del rey se complementa con sus capacidades de influencia política, con sus funciones clásicas de “animar, advertir y ser consultado”; e) el gobierno tiene atribuida en exclusiva la función de gobernar; “el rey reina pero no gobierna” es la frase que condensa esta situación; f) el gobierno ha de gozar de la confianza no del rey, sino del Parlamento, por ser éste la institución directamente representativa de los ciudadanos; g) El presidente del gobierno es elegido por el Congreso de los Diputados, a propuesta del rey; h) el gobierno sólo responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados; i) el Congreso de Diputados puede revocar al presidente retirándole la confianza; j) al Congreso compete el control del Ejecutivo, mediante

---

<sup>138</sup> Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., pp. 117-118.

diversos mecanismos, como son la investidura parlamentaria del presidente, la votación de confianza y la moción de censura; k) el presidente puede proponer al rey la disolución de las Cámaras (diputados y Senado); l) se trata de un parlamentarismo "racionalizado". Efectivamente, Manuel Aragón señala que es un modelo de parlamentarismo racionalizado por la pretensión de fomentar la estabilidad gubernamental y por la relevancia que se otorga a la figura del presidente del gobierno. Que lo primero precisamente se da por la configuración "constructiva" de la moción de censura, a la manera alemana, ya que para poder presentar la moción de censura debe incluirse un candidato a la presidencia del gobierno y, para que triunfe, habrá de obtener la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, por lo que no es suficiente, para derribar al gobierno, que haya una mayoría en la cámara contraria a su permanencia, ha de haber, al mismo tiempo, una mayoría absoluta que, censurando al gobierno, apoye a un nuevo presidente, siendo así que con esta fórmula se fomenta la estabilidad gubernamental. Respecto a la segunda característica, consistente en la preeminencia del presidente del gobierno se da no sólo porque es el "director" del gobierno o el que dirige la acción gubernamental, sino porque es el presidente (y no el gobierno) el que recibe la primera confianza de la cámara, ya que en el acto de investidura se elige un presidente y no un gobierno que, obviamente, aún no se ha formado. Además la cuestión de confianza la puede plantear el presidente, respecto a su programa o declaración de política general, previa deliberación del Consejo de Ministros, pero ello no implica que se trate de una decisión colegiada sino individual del presidente. Por otra parte, la moción de censura se presenta frente al gobierno, pero como ya se dijo su triunfo no supone

sólo el cese de éste sino además la elección automática de un nuevo presidente, dándose así una nueva confianza otra persona y no a otro gobierno. Y finalmente, en este punto, corresponde al presidente, previa deliberación del Consejo de Ministros pero "bajo su responsabilidad", quien puede proponer al rey la disolución de las cámaras. Son precisamente estas razones las que sostiene Manuel Aragón para afirmar que el sistema español es un régimen parlamentario racionalizado.<sup>139</sup>

Por otra parte, hace una serie de reflexiones sobre la forma parlamentaria aduciendo una tendencial aproximación al presidencialismo. Indica que son comunes los problemas, los defectos y por ello, comunes la necesidad de superarlos, mediante el reforzamiento del papel de los Parlamentos y su función de control. Argumenta que en los regímenes parlamentarios el gobierno lo es del presidente y no de la Cámara o de la mayoría de la Cámara; además de que esta preeminencia del presidente se refuerza aún más en la medida en que determinadas decisiones le están atribuidas personalmente, esto es, como órgano separado y sin intervención del Consejo de Ministros. Afirma que la concepción clásica del parlamentarismo, según la cual el gobierno está subordinado al Parlamento, del que recibe su legitimación y al que de manera permanente ha de rendir cuentas de su gestión, no corresponde exactamente a la realidad. Ha sido la disciplina del partido que sea el gobierno el que dirija a la mayoría parlamentaria, invirtiéndose la relación de subordinación hasta el punto de decirse que el Parlamento es *un comité legislativo del gobierno*, que hace pensar que la

---

<sup>139</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Constitución, Democracia y Control, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 217-228.

responsabilidad política del gobierno no sea efectiva ante la remota posibilidad de una moción de censura.<sup>140</sup>

Asimismo, indica Aragón que "La nueva forma de responsabilidad política es la de una estructura jerárquica bien distinta a la 'ideal' subordinación del gobierno al Parlamento. Esa estructura, ahora, en un buen número de países, pero muy especialmente en España, es la que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, la de éste a su partido y la del partido a su líder. Como el líder del partido mayoritario suele ser a su vez el presidente del gobierno, éste ocupa la cúspide del poder; a él están subordinados el gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo ... En resumen, nuestra práctica política del sistema parlamentario no parece que haya originado su mutación en un sistema presidencialista, sino más bien su transformación en un híbrido en el que se reúnen muchos de los inconvenientes de aquellos dos sistemas y muy pocas de sus ventajas. El resultado es una mezcla de presidencialismo incompleto y de parlamentarismo distorsionado, es decir, una amalgama que produce el debilitamiento de la división de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política. Porque una cosa es el parlamentarismo de presidente de gobierno (o incluso si se quiere, el parlamentarismo 'presidencial') y otra bien distinta su aparente transformación, que creo patológica, en un parlamentarismo presidencialista."<sup>141</sup>

<sup>140</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit. pp. 217-228.

<sup>141</sup> Aragón, Manuel, Op. cit., pp. 229-233.



Es así que Aragón afirma que en Europa se ha venido generando una forma de gobierno que sin la transformación de las estructuras formales, se ha dejado en un segundo plano al Parlamento, otorgándose una primacía indiscutible no ya al gobierno, sino a la persona que lo dirige, ocasionando una "presidencialización" del régimen parlamentario, que implica un híbrido que reúne los defectos del presidencialismo y del parlamentarismo; en todo caso, dicho híbrido tiende a convertirse no en una forma de gobierno de parlamentarismo "presidencial", sino en un parlamentarismo "presidencialista", es decir, como una perversión del parlamentarismo presidencial, en el que se debilita el sistema de frenos y contrapesos. No obstante, considera que no se trata de separarse de la democracia parlamentaria, ni de la forma parlamentaria de gobierno instalando un régimen presidencial o semipresidencial; a lo que obliga es a la necesidad de "parlamentarizar" el régimen parlamentario, más aún, cuando un régimen presidencial no puede funcionar correctamente sin un Parlamento fuerte, mucho menos lo puede el régimen parlamentario.<sup>142</sup>

Por otra parte, cabe indicar que si bien existen elementos que distinguen en lo general al régimen parlamentario, también existen casos con matices propios que configuran las diferentes variedades de formas de este tipo de regímenes. En efecto, las necesidades de cada país han determinado la aparición de diferentes variantes, aunque se dan los principios fundamentales o característicos que se han puntualizado, pero su desarrollo tiene matices propios, influenciados por las prácticas de la vida política de cada país. Así por ejemplo, hay quien considera

---

<sup>142</sup> Cfr. Aragón, Manuel, *Op. cit.*, pp. 237-247.

como un primer matiz de régimen parlamentario el de *Alemania*, el cual sigue los principios característicos del parlamentarismo: presidente, gabinete (su titular es el canciller) y Parlamento (dividido en dos Cámaras: Bundesrat y Bundestag). Pero ha introducido una interesante innovación destinada a otorgar estabilidad a los gobiernos: el Parlamento no puede provocar la caída del canciller (voto de censura), si previamente no ha resuelto quién lo va a suceder; es lo que se llama el *voto constructivo de censura*. Al mismo tiempo ha otorgado al canciller una serie de poderes que lo transforman, virtualmente, en el titular de todo el poder. Un segundo matiz del régimen parlamentario es el de *Italia*, en el cual cualquiera de las Cámaras puede votar una censura al gabinete; a su vez, ambas pueden ser disueltas. En este régimen el presidente es elegido cada siete años, por un colegio integrado por miembros de ambas Cámaras y representantes regionales. Sus funciones son las propias de un presidente del parlamentarismo y representa la unidad italiana.<sup>143</sup>

Otro régimen que también ha sido considerado por algunos como un matiz del parlamentarismo es el denominado "parlamentarismo frenado" de la Quinta República de Francia, en el cual se organiza un Ejecutivo dualista, compartido entre el presidente y el primer ministro. De hecho, la jefatura del Estado francés es ejercida por el presidente. Este es elegido popularmente, tiene un mandato de duración definida y es políticamente irresponsable (al igual que en los sistemas presidencialistas). A su cargo están las principales funciones políticas. El primer ministro es designado por el presidente, sin que necesite apoyo parlamentario. De

---

<sup>143</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., pp.593-594.



esta manera, el gabinete se independiza de la tutela de la Asamblea. En este régimen el presidente puede disolver la Asamblea pero ésta no puede voltear o destituir al Ejecutivo, es así que realmente el poder es ejercido por el presidente. Además, la posibilidad de que la Asamblea vote una censura al *premier* es bastante difícil, en virtud de las trabas de procedimiento que prevé la Constitución. De esta manera, Francia ha transferido la supremacía del poder de la Asamblea al presidente.<sup>144</sup> No obstante, habría que aclarar que hay quienes no sitúan al régimen francés como un matiz del régimen parlamentario, en todo caso, lo consideran como un régimen propio o verdadero, como un régimen mixto o como semipresidencialismo, en este sentido así lo sostienen Giovanni Sartori y Ricardo Espinoza Toledo, entre otros; por otra parte, Lijphart considera a Francia entre los países con sistemas presidenciales. Desde nuestro punto de vista, consideramos que tal vez se trató de un matiz que fue deviniendo en un régimen singular, dando origen a una nueva clasificación: el régimen mixto.

#### **1.2.4. El régimen mixto.**

El régimen mixto, es una forma política que se encuentra en medio de los sistemas presidencial y parlamentario y que tiene elementos y combinación de ambos regímenes. Cabe decir que para algunos doctrinarios, se trata de un régimen híbrido; para otros, se trata de una "síntesis" de los sistemas parlamentario y presidencial; otros hablan de que se "alterna" entre las fases

---

<sup>144</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Op cit. pp. 592-593.

presidencial y parlamentaria, o de que oscila entre ambas fases. A este régimen mixto también se le ha denominado como semipresidencial.

El origen y estructura del régimen mixto o semipresidencial, según varios de los doctrinarios, encuentra su mejor expresión en la Quinta República Francesa, por lo que tomar el estudio de este sistema es el punto de partida para entender el régimen mixto.

Se puede decir que el parlamentarismo clásico se desarrolla en Francia con las instituciones de la Tercera y Cuarta Repúblicas (Constituciones de 1875 y 1946, respectivamente). A pesar de algunas diferencias, los principios fundamentales que conforman a ambos regímenes son similares. En estos regímenes el presidente era elegido en forma indirecta, duraba siete años en sus funciones y su principal misión era la de proponer al primer ministro. Este papel no era un acto automático –como en el régimen inglés- sino que en virtud de la pluralidad de partidos y la imposibilidad de formar gabinete sin el acuerdo de varias agrupaciones, el presidente era llamado a desempeñar una actividad destacada en la constitución del gobierno. La función Ejecutiva era desempeñada por el presidente del Consejo de Ministros (premier), quien necesariamente debía contar con su apoyo parlamentario. A su vez, el Parlamento se integraba con dos Cámaras: la Asamblea Nacional y el Senado. La primera de origen popular y la otra formada por elección indirecta de los órganos municipales y departamentales. Las funciones del Senado de la Tercera República fueron sustancialmente reducidas en la Cuarta (el cuerpo se denomina Consejo de la República),

transfiriendo el papel fundamental de la decisión a la Asamblea Nacional. El gobierno formalmente podía disolver la Asamblea, pero de hecho esto era muy difícil en virtud del arduo procedimiento que debía seguir para hacerlo.<sup>145</sup>

Es así que se da una prevalencia de la Asamblea sobre el gabinete, atribuyendo todos los poderes de la soberanía nacional al órgano Legislativo. La preponderancia de la Asamblea, acentuada por el multipartidismo que obligaba a formar gobiernos de transacción, fue causa de la inestabilidad de los gabinetes. Es suficiente recordar que durante los 65 años de vigencia de la Constitución de 1875 se sucedieron más de 100 gobiernos y que en 13 años la Cuarta República tuvo 25 gabinetes. Es así, que la más importante conclusión durante la Cuarta República Francesa fue que la estructura del poder de la que se había dotado era ultraparlamentaria, o mejor, partidocrática y sencillamente no servía para gobernar. No se trataba de una democracia ingobernable, sino de instituciones que no permitían ejercer el gobierno de la sociedad.<sup>146</sup>

Este sistema otorgaba una excesiva preponderancia a los partidos políticos, mismos que habían perdido la capacidad de representación, esto es, su calidad representativa era seriamente cuestionada ya que había un desfase de estos con la sociedad. Además, se trataba de un diseño de parlamentarismo extremo, ya que el gobierno quedaba subordinado a los partidos políticos. Precisamente el nuevo diseño de la Quinta República era el equilibrio de la Asamblea con un jefe

---

<sup>145</sup> Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., pp. 592-593.

<sup>146</sup> Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., p. 593.

de Estado independiente del Parlamento, insertando como diferencia del régimen parlamentario el que dicho jefe de Estado fuera electo popularmente mediante el sufragio universal directo, no se trata de un cargo hereditario ni simbólico y en este sentido, éste régimen se parece a los presidenciales. En virtud de su legitimidad democrática popular, la función presidencial –jefe de Estado- no puede ser obstruida ni destituida por el Parlamento. Sin embargo, el presidente sí puede disolver al Parlamento; es así que dicha disolución evita el imperio de los partidos y da paso a la creación de mayorías, lo que deviene en una cierta preeminencia del presidente –jefe de Estado- sobre la Asamblea Nacional, con lo que se trató de “liberar al Poder Ejecutivo del Parlamento”, e instituir un poder Ejecutivo fuerte, aunque bicéfalo, pero con un deliberado predominio del presidente de la República.<sup>147</sup>

En términos de Ricardo Espinoza Toledo en el régimen semipresidencial el presidente es autónomo, pero comparte el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro procede del Parlamento y debe conseguir su apoyo continuamente. El poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado o presidente de la República, y un jefe de gobierno o primer ministro. El presidente de la República surge de manera directa del voto popular, y el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a este último, pero siempre atendiendo al partido o coalición mayoritaria del Parlamento. El jefe de Estado tiene como función primordial garantizar el funcionamiento regular de las instituciones y dirige la política exterior, la

---

<sup>147</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., pp. 42-49.

diplomacia y las fuerzas armadas. El Parlamento es bicameral (Diputados y Senado), éste no depende del jefe de Estado en términos de su elección, ni el jefe de Estado del Parlamento. El gobierno surge de la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados), que puede ser disuelta por el presidente de la República; en tal sentido se trata de que con la disolución éste disponga, en lo posible, de una mayoría parlamentaria.<sup>148</sup>

Para el autor aludido, la Quinta República Francesa en efecto puede catalogarse como el mejor ejemplo de un sistema semipresidencial, que es de donde nace. Indica que en este sistema encontramos la coexistencia de dos principios, ausentes en el estadounidense (presidencial) y en el inglés (parlamentario): 1º) En el régimen presidencial, el Congreso no tiene facultades para formar ni destituir gobiernos, pues corresponde al presidente de la República nombrar y remover libremente a su equipo y ejercer las funciones Ejecutivas a través de sus secretarios de Estado; 2º) En el régimen parlamentario, el jefe de Estado carece de atribuciones políticas efectivas. En el régimen mixto existe otra combinación: por un lado, un jefe de Estado electo popularmente y, por otro, un Parlamento también electo, responsable de formar gobiernos y, por tanto, de cambiarlos.<sup>149</sup>

Giovanni Sartori por su lado afirma que "el denominador común del presidencialismo y del semipresidencialismo es un presidente electo popularmente, o al menos, un presidente que no es electo en y por el Parlamento.

---

<sup>148</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., pp. 41-47

<sup>149</sup> Cfr. Espinoza Toledo, Ricardo, Op. cit., p. 46.

Pero más allá de esta base común las dos formas se alejan radicalmente la una de la otra, porque el semipresidencialismo es "semi" precisamente porque divide en dos al presidencialismo al sustituir una estructura monocéntrica de autoridad con una autoridad dual. En los sistemas presidenciales, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria por el principio de la división de poderes. En cambio, el sistema semipresidencialista funciona basado en el poder compartido: el presidente debe compartir el poder con un primer ministro; a su vez, el primer ministro debe conseguir un apoyo parlamentario continuo ... La característica que cualquier semipresidencialismo debe tener (en virtud de su mismo nombre) es una estructura de autoridad dual, una configuración con dos cabezas. De este modo, cualquier Constitución semipresidencialista deberá establecer, de alguna manera, una diarquía entre un presidente, que es el jefe de Estado, y un primer ministro, que encabeza el gobierno."<sup>150</sup> En consecuencia, afirma que el presidencialismo y el parlamentarismo son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema el motor es el presidente, en el segundo lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en cambio, el parlamentario no tiene la fuerza suficiente en el ascenso, la función de gobernar. Luego entonces, sostiene, que el semipresidencialismo es un sistema con dos motores, aunque aclara que si bien el régimen francés ha podido conducir al gobierno dividido, no se elimina el riesgo de tener dos motores que vayan en distintas direcciones.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, pp. 136-137.

<sup>151</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, p. 168.

En tal sentido, Sartori señala que "un sistema político es semipresidencial si se aplican conjuntamente las siguientes características: a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular - ya sea directa o *indirectamente*<sup>152</sup> - para un periodo predeterminado en el cargo; b) El jefe de Estado comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual cuyos tres criterios definitorios son: c) El presidente es independiente del Parlamento, pero no se le permite gobernar solo o directamente, y en consecuencia su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su gobierno; d) De la otra parte, el primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento; están sujetos al voto de confianza y/o al voto de censura, y en ambos casos requieren el apoyo de una mayoría parlamentaria; e) La estructura de autoridad dual del semipresidencialismo permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo, bajo la rigurosa condición de que el 'potencial de autonomía' de cada unidad componente del Ejecutivo subsista."<sup>153</sup>

El caso más sobresaliente de régimen semipresidencial, indica Sartori, es sin duda la Quinta República Francesa. En el régimen francés lo que se tiene en realidad es un sistema "bicéfalo", cuyas dos cabezas son "desiguales", pero esa desigualdad "oscila" de uno al otro; es decir, la primera cabeza es por costumbre el presidente, pero por ley lo es el primer ministro, y las oscilaciones reflejan el estatus

---

<sup>152</sup> Respecto al primer criterio aclara que en el régimen presidencial puro, el presidente resulta de elecciones populares directas, en el semipresidencial puede ser de manera directa o indirecta por el voto popular; es decir, que mediante éste, se elige un colegio electoral ad hoc que a la vez elige libremente al presidente de la República.

<sup>153</sup> Sartori, Giovanni, Op. cit., pp. 148-149.

respectivo de uno sobre otro. En base a esto, no se puede catalogar, como lo hace Vedel y Duverger, de que el semipresidencialismo sea una alternación entre fases presidenciales y parlamentarias, ya que la alternación sugiere que se pasa de una cosa a otra, mientras que la oscilación es un movimiento dentro de un sistema, es así que cuando algo oscila, sigue siendo lo mismo. Por tanto, el régimen francés es un verdadero sistema mixto basado en una estructura flexible de autoridad dual, es decir, un Ejecutivo bicéfalo, cuya primera cabeza cambia u oscila cuando cambian las combinaciones de la mayoría. Con una mayoría unificada, el presidente prevalece decisivamente sobre el primer ministro y la Constitución que se aplica es la material o la que se da en la práctica. A la inversa y alternativamente, con una mayoría dividida, el que prevalece es el primer ministro, apoyado por su propio Parlamento y por derecho propio de conformidad con la Constitución. Es así que esta fórmula puede considerarse como un "acto de brujería constitucional", ya que permite resolver el problema de las mayorías divididas mediante el "cambio de cabeza" al reforzar la autoridad de quien obtenga la mayoría.<sup>154</sup>

Sartori - como ya se dijo - comenta que los sistemas presidenciales latinoamericanos que buscan una alternativa tienen, en su opinión, dos opciones: una es el semipresidencial de tipo francés y otra el "presidencialismo alternativo" o "presidencialismo intermitente", el cual dice se trata de un régimen con dos motores, cuyas máquinas no deben encenderse simultáneamente -como el semipresidencialismo-, sino sucesivamente. La idea básica es tener un sistema

---

<sup>154</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, Op. cit., pp. 137-141.



parlamentario motivado o castigado, respectivamente, por el desplazamiento del presidente o por el reemplazo de éste. Mientras el sistema parlamentario funcione, se le deja ser. Pero si no puede cumplir las condiciones predeterminadas, entonces se apaga el motor parlamentario y se enciende el presidencial. Así pues, lo fundamental es tener durante el periodo parlamentario una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta, se trata, pues, que a un sistema parlamentario que funciona bien se le recompense continuando, si funciona mal, se le sancione descontinuándolo.<sup>155</sup>

La propuesta de un "presidencialismo alternativo" o "presidencialismo intermitente" descansa, según Sartori, fundamentalmente en tres acuerdos estructurales :1º) el Parlamento que se acaba de constituir elige un gobierno si la legislatura dura cuatro años, y dos si dura cinco años, lo cual implica que ese sistema funcionará de acuerdo con las reglas del sistema parlamentario normal; 2º) si ese gobierno parlamentario fracasa, entonces se cambia a uno presidencial "fuerte" por el resto del periodo de la legislatura; o sea, el presidente se convierte también en jefe de gobierno al cual no se le puede dar un voto de censura, pero él no puede disolver el Parlamento; 3º) el periodo del presidente (quien es electo directa o indirectamente por el sufragio de una mayoría absoluta del voto popular – si es necesario a través de una segunda vuelta) y el periodo del poder Legislativo deben coincidir. El presidente puede ser reelecto sin ninguna limitación.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, pp. 168-169.

<sup>156</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, p. 170.

Asimismo, Sartori abunda en la justificación de su fórmula diciendo que mientras transcurre el período parlamentario, el presidente es un presidente parlamentario normal cuyas funciones son las que corresponden a un jefe de Estado parlamentario, en principio sin ninguna de carácter gubernativo. El presidente tiene una legitimidad "reservada" y si el sistema parlamentario funciona bien, no será necesaria la alternancia al sistema presidencial porque es inútil utilizar el "garrote" contra el Parlamento. En todo caso, el gobierno parlamentario será "más efectivo y emprendedor" con el fin de conservar la recompensa y gobernar realmente durante todo el período. Debe haber una rigurosa incompatibilidad entre los cargos parlamentario y presidencial, a fin de evitar la tentación de compensar a los legisladores que hayan conspirado a su favor; es decir, que lo hayan ayudado a prender el motor presidencial. Otro rasgo importante es que el presidente intermitente sea elegido y termine su período al mismo tiempo que el Parlamento, lo que hace que no pueda convertirse en un presidente presidencialista al inicio de cada legislatura; además, no debería eliminarse la reelección, ya que debe recompensarse a un presidente que ha tenido un buen gobierno y el presidente debería ser elegido en doble ronda electoral. Luego entonces, si se prende el segundo motor para el fracaso del Parlamento, entonces es un presidente fuerte pero es probable que su poder real sea sólo de dos a tres años, reduciéndose con ello el factor de riesgo.<sup>157</sup>

No obstante, la afirmación y fórmula propuesta por Sartori, es considerada por algunos doctrinarios como algo dudoso que en la práctica pueda tener buenos

---

<sup>157</sup> Cfr. Sartori, Giovanni, Op. cit., pp. 171-175.

resultados y hay quienes opinan que es una fórmula que provocaría enfrentamientos entre el Parlamento y el presidente, ya que el primero lucharía por continuar con el sistema parlamentario y el segundo por la instauración del sistema presidencial, ocasionando probables crisis políticas e inestabilidad gubernativa.

En relación a esto, Jorge Carpizo comenta que "La propuesta de Sartori constituye un buen ejercicio intelectual; sin embargo, es muy dudoso que en la práctica pueda tener buenos resultados. Diego Valadés le ha hecho las siguientes críticas: a) el parlamento estaría dispuesto a tolerar un gobierno débil ante la perspectiva de tener que enfrentarse a un presidente fuerte; b) ese gobierno débil estaría interesado en negociar continuamente posiciones políticas con el parlamento para permanecer como tal e incluso para no ser posteriormente acosado por el presidente; c) el presidente, ante la posibilidad de tomar realmente el poder, sería cortejado por miembros del congreso o del gobierno lo que le daría una fuerte influencia desequilibradora; d) el arribo del sistema presidencial como consecuencia del fracaso del parlamentario, acentuaría las características autoritarias del presidencialismo; e) habrían fuerzas políticas interesadas en el fracaso del sistema parlamentario para legitimar el endurecimiento político; f) para superar el fracaso del sistema parlamentario se enciende el motor del presidencialismo, pero en el siguiente período se comienza de nuevo con el sistema parlamentario que ha tenido hace poco tiempo, considerables tropiezos: ¿cómo explicar esta contradicción? y g) en lugar de conseguir alternativamente las ventajas del sistema parlamentario y del presidencial, lo que se lograría sería la

alternancia de sus defectos: debilidad y dureza. Además, agregaría otras críticas:

h) el parlamento lucharía por continuar con el sistema parlamentario y el presidente por la instauración del sistema presidencial. Se podría dar un enfrentamiento fuerte entre los poderes y ¿quién decide si el sistema parlamentario ha fracasado o no?. Este enfrentamiento podría conducir a una crisis política sin la existencia de instrumentos para resolverla; i) el presidente tiene una legitimidad democrática idéntica a la del parlamento ya que ambos han sido electos, directa o indirectamente, por el pueblo. ¿Será posible entonces que el presidente se resigne a jugar el papel de jefe de estado parlamentario sin poderes reales, a tener una simple expectativa de asumir el poder?. ¿No hará todo lo que pueda políticamente para que el gobierno parlamentario fracase y él pueda asumir los poderes plenos del gobierno?. La propuesta de Sartori invita a la confrontación y a la lucha abierta entre los poderes ejecutivo y legislativo: ¿Será posible que el parlamento colabore con quien arriba al poder sobre las cenizas del gobierno que él había designado? j) el propio Sartori expresa que es necesario al sistema parlamentario la existencia de partidos disciplinados, característica que generalmente es la contraria en los sistemas presidenciales. ¿Será posible que dicha disciplina se la puedan imponer o quitar los partidos como una camiseta dependiendo de si el sistema funciona en el momento como un sistema presidencial o como uno parlamentario?. Los argumentos anteriores me llevan a concluir que esta proposición no corrige los peligros que desea vencer sino que los agrava: el enfrentamiento de los poderes, la profundización de las crisis políticas y la inestabilidad gubernativa. Por las razones anteriores, la proposición del distinguido profesor Sartori no es una vía para México; sería necesario para

que pudiera funcionar que los políticos fueran ángeles y no personas que persiguen el poder para ejercerlo con diversos objetivos y finalidades, pero, en todo caso, ejercerlo.”<sup>158</sup>

Por su parte, Javier Hurtado sostiene que al régimen semipresidencial lo distinguen los siguientes elementos: a) Un presidente electo directamente por sufragio universal para un periodo predeterminado en el cargo que comparte el poder Ejecutivo con un primer ministro que nombra con aprobación de la Asamblea; b) El gobierno es responsable ante la Asamblea Nacional: su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura aprobatoria que ésta emita; c) El presidente es independiente del Parlamento y puede disolverlo, tomando el parecer del primer ministro y de los líderes de la Asamblea Legislativa; d) El primer ministro y los demás miembros de su gobierno dependen de la confianza del presidente quien los nombra, a propuesta de este último; e) El gobierno no emana del Parlamento; sólo es responsable ante éste. Esto es, el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, más no investirlos, pues es el presidente quien designa y al hacerlo otorga la investidura; por su parte, el Parlamento tan sólo ratifica; f) El poder Ejecutivo o la función Ejecutiva “oscila” entre el presidente y el primer ministro: pasa del primero al segundo y viceversa, adaptándose al cambio de las mayorías parlamentarias; g) Existe el poder mayoritario, que significa como diría Duverger la fuerza derivada de que el jefe del partido o de una coalición, forma una mayoría parlamentaria estable (durante toda

---

<sup>158</sup> Carpizo, Jorge, citado en Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., pp. 32-33.

una legislatura) y disciplinada (que vota en bloque todos los escrutinios importantes, siguiendo las instrucciones que reciben). Este poder mayoritario es una autoridad de facto y no una autoridad de derecho, que define un poder verdadero. En todo caso, dicho poder-fuerza mayoritaria puede derivarse de tres opciones a saber: 1) que el presidente no sólo es jefe del Estado, sino también líder de su partido y por lo tanto, poderoso jefe de gobierno que actúa por encima del primer ministro y del gabinete, y de esa manera, logra controlar al Parlamento; 2) el primer ministro tiene todas las ventajas del poder mayoritario (por ser líder del partido antagónico al del presidente), pero al mismo tiempo, el presidente no está completamente desarmado de sus prerrogativas constitucionales y, 3) el presidente pertenece al partido mayoritario pero no es el jefe de esa mayoría.<sup>159</sup>

Como puede observarse, el régimen mixto, más allá de sí se trata de una forma política cuya naturaleza es estar en medio de los sistemas presidencial y parlamentario, o de ser una combinación de ambos; un régimen híbrido; una "síntesis" de ambos sistemas; una "alternación" entre las fases presidencial y parlamentaria o de una oscilación entre ambas fases, lo cierto es que el régimen mixto contiene elementos o características que toma del régimen presidencial y elementos que toma del régimen parlamentario, pero que a su vez contiene características propias, siendo esta combinación de elementos lo que lo hace un régimen propio o un "verdadero" régimen mixto. En este sentido resulta oportuno el cuadro siguiente:

---

<sup>159</sup> Hurtado, Javier. Op. cit., 19-20.

## El régimen mixto o semipresidencial de gobierno

Elementos que toma del presidencialismo	Elementos que toma del parlamentarismo	Características propias
<p>En lo que se refiere al presidente o jefe de Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es electo popularmente para un periodo determinado.</li> <li>• Goza de veto en el proceso legislativo.</li> <li>• Nombra a los miembros del gobierno.</li> <li>• Dispone de la fuerza militar, erigiéndose como comandante en jefe de las fuerzas armadas.</li> <li>• No puede ser destituido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno emana del Parlamento, y es responsable ante éste.</li> </ul> <p>Por lo que toca al primer ministro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede ser depuesto mediante voto de censura del Parlamento.</li> <li>• Cuando el Partido del presidente no tiene mayoría legislativa, éste sólo se limita a designar como jefe de gobierno a quien la Asamblea le propone.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura dual de poder.</li> <li>• El jefe de Estado interviene en el gobierno, compartiéndolo.</li> <li>• El presidente puede disolver la Asamblea en respuesta a sus intereses políticos y partidistas.</li> <li>• El gabinete es responsable ante el primer ministro.</li> <li>• El presidente se comunica con la Asamblea mediante mensajes, frenando con ello la posibilidad de debate o diálogo directo entre los</li> </ul>

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

<p>por el Congreso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Preside el Consejo de Ministros.</li> <li>• Tiene derecho de indulto.</li> <li>• Puede convocar al recurso de referéndum.</li> <li>• Presenta iniciativas de ley y promueve el recurso de inconstitucionalidad.</li> <li>• Puede gobernar por decreto.</li> <li>• Representa internacionalmente al Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puede merecer, él y su gabinete, el voto de confianza o de censura del Parlamento.</li> <li>• La segunda Cámara puede ser estamental.</li> <li>• Los diputados pueden forzar a dimitir al gobierno (pero se van con él).</li> <li>• Para que el gobierno permanezca debe haber una mayoría legislativa estable y disciplinada, cuyo líder sea el primer ministro.</li> </ul>	<p>poderes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente y el primer ministro deben estar de acuerdo para que no se paralice el sistema.</li> <li>• El jefe del Estado propone ante la Asamblea al jefe de gobierno; o bien, inviste como tal al que la mayoría legislativa le propone.</li> <li>• Cuando el Ejecutivo lo comparten un primer ministro de un partido y un jefe de Estado de otro, surge lo que se conoce como "cohabitación".</li> <li>• El presidente de la República es electo mediante el sistema de dos</li> </ul>
--	---	--



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conduce la política exterior y la defensa nacional.</li> </ul>		<p>vuelta a fin de dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro.</p>
---	--	---

Fuente: Hurtado González, Javier, Sistemas de Gobierno y Democracia, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª edición, México, 2001, p. 25.

Ahora bien, de lo expuesto, en cuanto a los regímenes de gobierno existentes, podemos decir que en lo que respecta a la forma de gobierno o régimen político del Estado Mexicano, éste es de tipo presidencial, esto de conformidad con lo estipulado en la parte orgánica de nuestra Ley Fundamental, de cuyo análisis se deriva que:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1º) Se reúnen en una sola persona, presidente de la República, las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno. Efectivamente esto se puede desprender del artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"<sup>160</sup>. Así como de lo dispuesto en el artículo 89 de la citada Constitución que establece como facultades y obligaciones del presidente de la República: " ... VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión ... X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales ... " <sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 58.

<sup>161</sup> Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 61.

2º) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste. En efecto el artículo 81 constitucional dispone que "la elección del Presidente, será directa y en los términos que disponga la ley electoral."<sup>162</sup>

En todo caso, puede no darse una elección directa del presidente, en el supuesto de falta absoluta de éste, pero ello se da de manera excepcional, más no como regla general, es así que puede existir la posibilidad de designar o nombrar un presidente interino, provisional o sustituto. Al respecto el artículo 84 constitucional señala que "en caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.

---

<sup>162</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 58.

Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.<sup>163</sup>

3º) El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado y en general a los diversos funcionarios de la administración pública. En efecto, el artículo 89 constitucional establece las facultades y obligaciones del Presidente, estableciendo entre otras las siguientes: "... II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado; IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aéreas Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda; V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes ..."<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., pp. 59-60.

<sup>164</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 61.

4º) No hay primer ministro ni gabinete. Como ya quedó asentado en los párrafos anteriores, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 80, 81 y 89 de nuestra Ley Fundamental, el gobierno o la función Ejecutiva la tiene el presidente de la República, éste no es designado por el Congreso; el presidente designa a los secretarios de Estado y demás individuos que han de ayudarlo en las tareas del gobierno, sin ser propiamente un gabinete investido por el Congreso.

5º) El presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, ni éste tiene facultad para censurar a los secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, tampoco la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal. En efecto, como ya quedó anotado en el inciso anterior, el Congreso no nombra o ratifica a los secretarios de Estado, por lo que no se da una investidura y con ello una responsabilidad frente a dicho Congreso, por el contrario al ser nombrados y removidos libremente por el presidente es que sólo son responsables ante éste. Además de los artículos 50 al 79 de la misma Ley Fundamental no se desprende atribución o facultad alguna al Congreso o a una de sus Cámaras para designar y remover a secretarios de Estado o algún funcionario del Ejecutivo, mediante una pérdida de confianza o moción de censura. Por otra parte, si bien el Congreso tiene funciones jurisdiccionales a través de la declaración de procedencia y el juicio político a altos funcionarios del gobierno, ello no debe confundirse con una moción de censura, como la que sucede en los regímenes parlamentarios.

Ahora bien, respecto a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 93 constitucional que a la letra dice que " ... cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades,"<sup>165</sup> no es justificación para afirmar que ello implica que los secretarios de Estado son responsables ante el Congreso de la Unión, pues insistimos en que estos solamente son responsables políticamente ante el presidente de la República, es así que si bien un secretario puede ser fuertemente criticado o censurado por el Congreso o alguna de sus Cámaras en dichas comparecencias, no significan una moción de censura; pues el presidente es totalmente libre de hacer caso o no de las críticas que el Legislativo pueda hacer de alguno o algunos de sus secretarios, y consecuentemente de removerlo o no.

6º) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso. En este sentido, la fracción V del artículo 55 constitucional dispone que para ser diputado se requiere "no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros ... "<sup>166</sup>. Por su parte el artículo

---

<sup>165</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., pp. 62-63.

<sup>166</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 41.

125 constitucional señala que "ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la Federación y otro de un Estado que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos, el que quiera desempeñar."<sup>167</sup>

7º) El presidente de la República y consecuentemente el jefe de gobierno puede ser miembro de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso. En virtud, de que el presidente y los miembros del Congreso al ser electos popularmente, puede darse el caso de que el cuerpo electoral manifieste un voto dividido; es decir, que vote de manera mayoritaria a favor de un partido político para la integración del poder Legislativo y vote por un candidato de otro partido político para el cargo de presidente de la República.

8º) El Congreso carece de facultades para destituir mediante voto de censura al Ejecutivo.

9º) El presidente de la República carece de facultades para disolver al Congreso de la Unión.

10º) El presidente de la República goza de una amplia gama de facultades constitucionales y legales, que lo centran dentro del régimen político.

---

<sup>167</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 112.

## CAPITULO II

### EL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

#### 2.1. Breve referencia histórica.

**A. La época precortesiana.-** Se sabe que los antiguos mexicanos practicaron en las Asambleas Tribales, el sistema de discutir los asuntos comunes y establecer ciertas normas de convivencia. Esas asambleas estaban integradas por los representantes de las tribus, si bien en la mayoría de los casos, tales representantes eran los jefes de las mismas. Un ejemplo de estas asambleas tribales fue el que constituyó el llamado "Senado de Tlaxcala", que tuvo un marcado carácter deliberante.<sup>168</sup>

Existía un Derecho Legislativo basado en fuentes formales, por lo que podemos destacar las normas que entonces regían: a) Poseían normas de Derecho escrito o legislativas, que se conservan en sus Códices; y b) pero, sobre todo, regía la costumbre como fuente formal reconocida por aquellas organizaciones políticas. La acepción de la norma consuetudinaria era unas veces expresa, y en otros casos, tácita.<sup>169</sup>

En este sentido, Clavijero señala con respecto a la historia de los pueblos de

---

<sup>168</sup> Cfr. Ochoa Campos, Moisés, Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1973, p. 13.

<sup>169</sup> Cfr. Ochoa Campos, Moisés, Op. cit., p. 13.



México, que los mismos estaban sujetos a señores particulares y todo el Estado a un supremo jefe que era el rey de México, siendo el caso que el despotismo de estos se introdujo en los últimos años de la monarquía. Anteriormente los monarcas habían respetado las leyes promulgadas por sus antecesores y celado su observancia; aun en los tiempos de Moctezuma II, único rey verdaderamente despótico, los mexicanos juzgaban según las leyes del reino. Estas leyes no estaban escritas, se perpetuaban en la memoria de los hombres tanto por la tradición como por las pinturas. No había súbdito que no las supiese, ya que eran los padres los responsables de instruir a sus hijos a fin de evitar el castigo, incluso, cabe acotar que las copias de las pinturas eran sin duda infinitas. Después de la conquista, muchos mexicanos escribieron en nuestros caracteres las leyes de México, Acolhuacán, Tlaxcala, Michoacán, etc. Entre otros, Fernando de Alva Ixtlilxóchitl escribió en lengua española las ochenta leyes publicadas antes por su tatarabuelo, el rey Nezahualcóyotl.<sup>170</sup>

Los Consejos Deliberantes adquirían las siguientes características: a) Constituían cuerpos representativos, integrados por designación o mixtos; b) para los representativos se usaba el sistema de elección indirecta; c) se seguía la práctica deliberante; d) las decisiones nunca se tomaban por escrutinio o por votos, sino por consenso de la mayoría. Lo mismo sucedía en los casos de elección de señores; e) dictaban normas de observancia general, o simples disposiciones

---

<sup>170</sup> Cfr. Clavijero, Francisco Javier, *Historia Antigua de México*, Ed. Porrúa, México, 1991, pp. 548-549.

públicas, y f) entre sus facultades figuraban las electivas, para ciertos funcionarios.<sup>171</sup>

Clavijero relata que desde el tiempo en que los mexicanos, a ejemplo de las demás naciones comarcanas, pusieron a Acamapitzin al frente de la nación revistiéndolo del título, la dignidad y la potestad monárquica, establecieron que fuese la corona de tipo electivo, para lo cual, crearon poco después cuatro electores en cuyo parecer se refundieron los sufragios de la nación. Asimismo, el mismo autor indica que el rey de México tenía tres Consejos Supremos para el gobierno del reino quienes examinaban las materias del Estado, de hacienda y de guerra, estaban compuestos de hombres de la primera nobleza y ordinariamente, el rey no emprendía cosa mayor sin oír antes el dictamen de sus consejeros.<sup>172</sup>

Por su parte, Sahagún comenta que cuando moría el señor o rey, para elegir a otro, se juntaban los senadores que se llamaban tecuhtlatoque, los viejos del pueblo que se llamaban achcacauhti, aquellos capitanes que eran soldados viejos de guerra, que se llamaban yautequihuaque, otros capitanes que eran los principales en las cosas de la guerra, y también los sátrapas, que se llamaban tlenamacaque o papahuaque. Todos éstos se juntaban en las casas reales; allí deliberaban y determinaban quién había de ser el señor o rey, y , de entre sus antepasados, escogían a uno de los más nobles de la línea de los señores, que fuese hombre valiente, ejercitado en las cosas de la guerra, osado y animoso, y

---

<sup>171</sup> Cfr. Ochoa Campos, Moisés, Op.,cit., p. 13.

<sup>172</sup> Cfr. Clavijero, Francisco Javier, Op. cit., p. 207-211.

que no supiese beber vino, que fuese prudente y sabio, que supiese hablar y fuese entendido, recatado y amoroso. La elección no se hacía por escrutinio o por votos, sino que todos juntos, confiriéndose los unos con los otros, venían a concertarse en uno solo. Una vez elegido el señor, se elegían de entre los concurrentes a cuatro que fungían como si fueran senadores, mismos que habían de estar al lado del señor y entender todos los negocios graves del reino.<sup>173</sup>

En Tenochtitlán, se sabe que el órgano Legislativo estaba formado por el Tlatocan o Consejo, este era el Supremo Consejo, que constituía un cuerpo con funciones muy variadas, pues eran al mismo tiempo Legislativas, Administrativas y Judiciales. En el Tlatocan residía el supremo poder de toda la ciudad. Originalmente lo formaban todos los jefes del Calpulli o Barrio, con sus asistentes de policía, sacerdotes, delegados de barrio, en un número de veinte. El Tlatocan se reunía regularmente cada doce días, y en pleno cada ochenta. En cada Calpulli había un gobierno ejercido por un Consejo, en el que recaía la autoridad suprema, éste se integraba con los jefes de familia del Calpulli. La alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno, la del Consejo. Por lo que toca a los chimalhuacanos, por ejemplo, se presentaba la misma organización tribal que se advierte en todos los pueblos del antiguo México. Los ancianos consejeros y los capitanes de guerra, deliberaban con el tlatoani fumando, sentados en icpallis de

---

<sup>173</sup> De Sahagún, Fray Bernardino, Historia General de las Cosas de Nueva España, Ed. Conaculta, Tomo II, México, 2000, p. 771.

junco y cuero en torno de una hoguera, encendida en la plaza principal del pueblo.<sup>174</sup>

Se puede afirmar que el poder Legislativo de los pueblos precortesianos era su vida social misma; se vivía, como dice Ignacio Burgoa una auténtica democracia jurídica, toda vez, que mas allá de las formas políticas de organización, se regían por normas imbibidas en sus costumbres, prácticas y usos.<sup>175</sup>

**B. La época colonial.-** Cabe recordar que cuando se da la instauración de la Nueva España, en el país que dominaba imperaba la monarquía absoluta. En tal sentido, resultaba lógico que este tipo de régimen se trasladará a las colonias dominadas, derivando que si la potestad legislativa se concentraba en la persona del rey, en la Nueva España éste fuese el legislador supremo. El sistema político derivaba de la potestad real y se ejercía por las autoridades (virrey y las reales audiencias) que se instituían y a las que se daba competencias por el propio monarca. Al desplegarse la función legislativa, esta quedaba materializada en diversos actos conocidos como pragmáticas, cédulas reales, provisiones y ordenanzas. Cabe aclarar, que si bien se creo un Consejo de Indias, y si bien este tenía determinadas funciones legislativas, no hay que olvidar que dicho Consejo se creó por mandato del rey Carlos II y por otra parte, su función la ejercía en nombre del monarca, pues insistimos, en él residía el poder legislativo.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Cfr. Ochoa Campos, Moisés, Op. cit., pp. 13-14.

<sup>175</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, Op. cit., pp. 593-594.

<sup>176</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, Op. cit., pp. 594-596.

**C. Epoca independentista.-** Esta etapa podemos decir que inicia a partir del levantamiento armado para la independencia de la Nueva España (México), cuyo detonante fue precisamente el 16 de septiembre de 1810. En este sentido, encontramos como antecedentes de nuestro Congreso Mexicano, de conformidad de la lectura y análisis de la obra "Derechos del Pueblo Mexicano",<sup>177</sup> los siguientes:

1º) *Elementos Constitucionales de López Rayón de 1811.* De conformidad con el punto 7º, se determinaba el poder Legislativo en un Supremo Congreso.

Este proyecto, instalado en Zitácuaro, Michoacán, en agosto de 1811, marca los primeros elementos constitucionales y por otro lado, deformó el ejercicio legislativo al conferir al Congreso funciones exclusivamente deliberantes. En tal sentido, en este documento se planteó: a) la adopción del sistema congresional representativo; b) el Supremo Congreso adoptaría a su vez la forma unicameral; c) constaría de cinco vocales, d) los vocales serían nombrados por representaciones de las provincias; e) su elección sería, selectivamente, de año por año; f) las funciones de cada vocal durarían cinco años; g) antes de lograrse la posición de la capital, no podían ser sustituidos por otros; y h) las personas de los vocales serían inviolables en el tiempo de su ejercicio.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> Cfr. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones, Tomo VI, Ed. Porrúa/H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 4ª. Edición, México, 1994, pp. 1025-1034.

<sup>178</sup> Cfr. Fernández Arrellano, Jesús Manuel, *El Poder Legislativo-Breve Estudio Histórico Análítico*, Ed. UNAM, México, 1998.

2º) *Constitución Política de la Monarquía Española*, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812. Según su artículo 27, se encomendó a las Cortes el ejercicio del poder Legislativo, el cual se conformaba con la reunión de todos los diputados que representaban a la nación, nombrados por los ciudadanos.

3º) *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814. En el artículo 48, se dispuso la existencia de un "Supremo Congreso", el cual se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia, precisándose que éstos eran "iguales en autoridad".

Algunos puntos importantes de este documento son los siguientes: a) el Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia (art. 48); b) habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres meses (art. 49); c) quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal, sólo podrían ser diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones (art. 53); d) quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente (art. 53); e) quedó también prohibida la reelección, salvo que mediara el tiempo de una diputación (art. 57); y f) los diputados serían inviolables por sus opiniones (art. 59).<sup>179</sup>

Es importante traer el comentario de Jorge Sayeg Héliú respecto a este antecedente, pues como él indica, en el Decreto de Apatzingan se insertan

---

<sup>179</sup> Cfr. Báltiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Ed. Oxford, México, 1999, p. 65.

dos principios fundamentales de suma importancia como son el de la soberanía del pueblo y los derechos del hombre o humanos. Además, se prescribe un régimen republicano y representativo, que a su vez, implicó la adopción de la división tripartita del poder público, para lo cual se dispuso la existencia de un Supremo Congreso, el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia. El mismo Sayeg afirma que el Congreso era "un verdadero gigante constitucional" en relación con los otros poderes públicos. El Congreso representaba el organismo máximo, y tenía un predominio sobre los otros, así por ejemplo, la supremacía correspondía al Legislativo, ya que éste tenía la facultad de nombrar o elegir a los miembros del Ejecutivo y del Judicial. Adicionalmente, pertenecía al Congreso de manera exclusiva el de iniciar, examinar, discutir, sancionar, interpretar y derogar las leyes, y al Ejecutivo únicamente promulgarlas. También correspondía al Congreso tener bajo sus órdenes las tropas, aumentarlas o disminuirlas; el nombramiento de los ministros públicos, con lo que se le daba el control y dirección de las relaciones internacionales; decretar la guerra y dictar las medidas para admitirse la paz, por citar algunas.<sup>180</sup>

4º) *Plan de Iguala*, del 24 de febrero de 1821. Se plantea en su artículo 23 la conformación de las Cortes Constituyentes, integradas por diputados bajo este concepto, siendo la Junta la que determinaría las reglas y el tiempo necesario para tal efecto.

---

<sup>180</sup> Cfr. Sayeg Helú, Jorge, *El Poder Legislativo en México*, Ed. Trillas, México, 1991, pp. 15-24.

En general, las políticas de este Plan pretendían crear un imperio independiente de España, establecer un gobierno constitucional con un poder Ejecutivo encarnado en un emperador y un poder Legislativo conformado por unas Cortes Constituyentes primero, y después por Cortes constituidas, similares a las españolas.<sup>181</sup>

5º) Los *Tratados de Córdoba*, suscritos el 24 de agosto de 1821. En ellos se convino, después de declarar la independencia, dentro de su artículo 14, el que el poder Ejecutivo residiera en la Regencia y el Legislativo en las Cortes, pero mientras éstas se reunían sería la Junta Provisional la que tendría el encargo de legislar y moderar o auxiliar en sus determinaciones al poder Ejecutivo.

Cabe acotar que las Cortes a que aluden estos tratados, tendrían como encargo la formación de la Constitución del Estado y serían convocadas por la Regencia, que a su vez, sería un organismo designado por la misma Junta Provisional Gubernativa, la cual se integró por personas distinguidas, encabezadas por los clérigos, teniendo así un tinte prácticamente aristocrático, en virtud de que se dispuso (art. 6º) que debía componerse de "los primeros hombres del imperio por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto."<sup>182</sup>

6º) *Bases Constitucionales* aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1822. En la Quinta base se indicó la no conveniencia de reunir al

---

<sup>181</sup> Cfr. Báltiz Vázquez, Bernardo, Op. cit. p. 66.

<sup>182</sup> Cfr. Báltiz Vázquez, Bernardo, Op. cit. p. 66.



poder Legislativo y el Judiciario; y al Congreso se le reservó el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión.

Es así que se adoptó la monarquía moderada constitucional con la denominación de imperio mexicano, sustituyendo a la junta Provisional de Gobierno como órgano encargado del poder Legislativo. El propio Congreso se atribuyó la soberanía nacional, con lo que se alejó del principio de que la soberanía nacional reside en el pueblo, para instituir que radica en un órgano legislador; además, el Congreso, al reservarse el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión, significó que ejercería tanto el poder Constituyente como el Legislativo ordinario.<sup>183</sup> No obstante, Iturbide, que ya había sido declarado emperador, entró en pugna con el Congreso (que se instaló el 18 de mayo de 1822). El absolutismo y el despotismo del emperador se agudizó a tal grado que entró en pleno conflicto con los diputados. La aprehensión de los diputados no se hizo esperar por supuesta "conspiración", deviniendo más adelante en la disolución del Congreso, designando en su lugar una Junta Nacional Instituyente, integrada con una absoluta mayoría de miembros adictos al emperador, siendo esta Junta la que expidiera con posterioridad el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, Op. cit., p. 598.

<sup>184</sup> Cfr. Sayeg Held, Jorge, Op. cit., pp. 33-33.

7º) *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822. En el artículo 25 se dispuso entre otras cosas, que el cuerpo Legislativo residiría en la Junta Nacional Instituyente.

8º) *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, fechada en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823. En su base tercera, se dispuso que el cuerpo Legislativo o Congreso Nacional se compondría de diputados inviolables por sus opiniones.

9º) *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824. Se dispuso, en el artículo 10, que el poder Legislativo sería bicameral, ya que este residiría en una Cámara de Diputados y en un Senado, que conformarían precisamente el Congreso General.

Cabe recordar que después de la disolución del Congreso por Iturbide, es que Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Santa Anna refuerzan el movimiento antiiturbidista, exigiendo la reinstalación del "Soberano Congreso Libre". La tropas que se destacaron para sofocar el levantamiento expidieron, a su vez, el llamado "Plan de Casa Mata", en el que propugnaron la reinstalación y la reivindicación de la soberanía a favor de la nación. Iturbide tuvo que acceder y se vio obligado a reinstalar de nueva cuenta el disuelto Congreso y abdicó el 19 de marzo de 1823, sin que dicha abdicación fuese aceptada por el Congreso, que por su parte, lo

destituyó o cesó del poder Ejecutivo de México, al considerar que había sido nula la coronación y asimismo, declaró nula la sucesión hereditaria.<sup>185</sup>

10º) *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. En su artículo 7º se dispuso que el poder Legislativo de la Federación se depositaría en un Congreso General, el cual se dividiría en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, los cuales serían electos popular y periódicamente.

La Constitución de 1824 recoge la división de poderes a partir de su artículo 6º y hasta el 144º, todo referente a la organización tripartita del poder público. Estableció doctrinalmente la división de poderes basado ya no simplemente en la división del trabajo, sino en un sistema de equilibrios, de un principio de frenos y contrapesos. Esta Constitución se apegó al modelo estadounidense, optando por el sistema presidencial.<sup>186</sup>

En tal ordenamiento se determinó, entre otras cosas, lo siguiente: a) se elegiría a un diputado por cada 80 mil habitantes o fracción que excediera de 40 mil y que los estados con menos población tendrían de cualquier modo, al menos, un diputado, b) se estableció que habría un suplente por cada tres propietarios; c) un periodo de dos años de encargo para los diputados; d) el Senado se integraría por dos senadores por Estado, renovable por mitades cada dos años; e) la calificación

---

<sup>185</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, Op. cit., p. 599.

<sup>186</sup> Cfr. Sayeg Helú, Jorge, Op. cit., p. 50.

de la elección de sus miembros la haría cada Cámara (art. 35); f) el quórum para abrir las sesiones se fijó en más de la mitad de los integrantes de cada Cámara (art. 36); g) se fijó una fórmula de comunicación entre las Cámaras con el Ejecutivo a través de los secretarios o de diputaciones *ex-profeso* (art. 37); h) un Gran Jurado para conocer de acusaciones en contra de altos funcionarios federales y locales, a ambas Cámaras, la de Diputados cuando los acusados fueran el presidente o sus ministros y la de Senadores cuando el acusado fuera el vicepresidente (arts. 38, 39, 40); i) se estableció la inviolabilidad de los legisladores por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos y se creó el juicio de procedibilidad ante las mismas Cámaras, que se conoce como fuero constitucional (arts. 42 y 43); j) se estableció un pago a los legisladores por su trabajo, que se denominó "indemnización", y se determinó por ley se pagara por medio de la Tesorería de la Federación (art. 45).<sup>187</sup>

11<sup>º</sup>) *Bases Constitucionales de la República Mexicana*, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835. En el artículo 5<sup>º</sup>, se disponía que el ejercicio del poder Legislativo residiría en un Congreso de Representantes de la Nación, dividido en dos Cámaras: Diputados y Senadores, electos popularmente y periódicamente.

12<sup>º</sup>) *Constitución de las Siete Leyes*. En la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, se dispuso en su artículo 1<sup>º</sup> que el ejercicio del poder Legislativo se

---

<sup>187</sup> Cfr. Báltiz Vázquez, Bernardo, Op. cit., pp. 70-72.

depositaba en el Congreso General de la Nación, el cual se compondría de dos Cámaras.

Respecto a la Cámara de Senadores se habló de un cuerpo aristocrático, integrado por 24 senadores, que se renovarían por terceras partes cada dos años. La forma de elección de los senadores era compleja y no se dejaba a la elección popular, sino a la Cámara de Diputados, el poder Ejecutivo, reunido el presidente con una Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las Juntas Departamentales y al poder Conservador. En cuanto al poder Conservador, se depositaba en cinco personas, entre cuyas facultades estaban declarar la nulidad de leyes o decretos del poder Legislativo, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Corte Suprema. Además, dicho poder Conservador tenía la facultad de declarar la incapacidad física o moral del presidente y la de suspender hasta tres meses las sesiones del Congreso. Por virtud de estas atribuciones, este poder lo hizo estar por encima o sobre los otros poderes, y se convirtió en el arbitro absoluto del gobierno.<sup>188</sup>

13<sup>a</sup>) *Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836*, fechada en la ciudad de México el 30 de junio de 1840. Se estableció en el artículo 23 que el ejercicio del poder Legislativo se depositaba en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

---

<sup>188</sup> Cfr. Bátiz Vázquez, Bernardo, Op. cit., pp. 74-75.

14ª) *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, fechada en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842. En el artículo 49, se ordenaba que el ejercicio del poder Legislativo se depositaba en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

15ª) *Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842*, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año. En su artículo 27 se dispuso que el poder Legislativo se depositara en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

16ª) *Bases Orgánicas de la República Mexicana del día 12 de junio de 1843*. En su artículo 25 se estipuló que el poder Legislativo se depositaría en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y en el presidente de la República, por lo que hace a la sanción de las leyes.

En estas bases, el Senado no tenía facultad para iniciar leyes o decretos, solamente actuaba como órgano revisor, y asumió también un carácter elitista, pues se integraba con 63 miembros de los cuales, 42 eran nombrados por las Asambleas Departamentales dentro de quienes hubieran ocupado cargos altos en la administración pública, y los 21 restantes, eran designados conjuntamente por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, de entre distinguidos civiles, militares y eclesiásticos.

17º) *Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, fechado en la ciudad de México el 5 de abril del mismo año.

La concepción Oterista del órgano Legislativo que se reflejó en el Acta de Reformas puede ser sintetizada, según Ignacio Burgoa, con los siguientes rasgos:

1) ampliación del número de diputados a través de la reducción del número de habitantes por el cual debían ser electos; 2) renovación por tercios cada dos años; y 3) una carrera pública anterior a ser electo.<sup>189</sup>

18º) *Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana*, fechada en la ciudad de México el 16 de junio de 1856. En este proyecto se sugirió la tesis de un Congreso Unicameral, es así que en el artículo 53 de este proyecto se determinó el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que se denominaría Congreso de la Unión.

Sin duda, el debate sobre la conveniencia del unicameralismo o del bicameralismo del Congreso, fue uno de los más ricos del constituyente del 56. En tal sentido, hubo argumentos a favor y en contra de la desaparición del Senado, mismos que se consignaron en el dictamen correspondiente. Entre los argumentos generales esgrimidos a favor de mantener el bicameralismo estuvieron: el que se asegura las mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, neutralizando el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva

---

<sup>189</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, *Op. cit.*, pp. 603-606.

facilidad de expedir leyes; el Senado podía ser el freno más fuerte contra los arranques de una legislación precipitada y opresiva o de una ley intempestiva que cause un perjuicio irreparable. Por el contrario, como argumentos generales en contra de establecer el Senado estuvieron: el que no por su existencia se mejoraban las leyes, ni se perfeccionaban las instituciones; es la oposición, ciega y sistemática, la rémora incontrastable a todo progreso y a toda reforma, que no representa la igualdad de derechos y el interés legítimo de los Estados, se olvida de los débiles, cuando no los tiraniza y oprime, y es el inexpugnable baluarte de la conspiración; contribuyó al descrédito de las instituciones que detestaba, y a él se debió en no pequeña parte el levantamiento de dictaduras ominosas y degradantes; la Cámara revisora tenía algo de aristocracia, porque no derivaban del pueblo, y al ser requisito para ser electo haber tenido ciertos cargos públicos, la Cámara de Senadores se "convertiría en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas" (expresión está de Francisco Zarco). La experiencia demuestra que no ha convencido de sus grandes ventajas una segunda Cámara.

19º) *Constitución Política de la República Mexicana*, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857. Quedó establecido un Congreso Unicameral, por lo que en el artículo 51 se dispuso que se depositaba el ejercicio del poder Legislativo en una Asamblea, que se denominaría Congreso de la Unión.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



20º) *Convocatoria y Circular para la elección de los Supremos Poderes*, expedida por el gobierno de la República en la ciudad de México el 14 de agosto de 1867. En estos documentos se apoya la tesis para la reimplantación del Senado.

Entre los argumentos para su apoyo estuvo el que el despotismo de una convención puede ser tan malo, o más, que el despotismo de un dictador. Aconseja la razón y enseña la experiencia de los países más adelantados, que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos. En una República Federal, sirven las dos Cámaras para combinar en el poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo; es así que una Cámara de Diputados, elegidos estos en número proporcional a la población, representa el elemento popular, y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo. No obstante, este planteamiento de reforma no tuvo eco, por lo que no se aprobó, sino hasta 1874.

21º) *Reforma del artículo 51 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, del 13 de noviembre de 1874. Con esta reforma se dispuso el bicameralismo del Congreso, al disponer que el poder Legislativo de la nación se depositaría en un Congreso General, que se dividiría en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

22º) *Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza*, fechados en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916. En su artículo 50, se planteó que

el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositaba en un Congreso General, el que se dividiría en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

23ª) *Constitución de Querétaro de 1917*. Se dispuso en el artículo 50 que el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositaría en un Congreso General, el cual se dividiría en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Siendo vigente hasta nuestros días, lo dispuesto en el texto original de esta ley fundamental de 1917.

## **2.2. Funciones del Congreso de la Unión.**

Para iniciar este punto, debemos hacer hincapié y manifestar que coincidimos plenamente con los que sostienen que el poder Legislativo es la pieza central del sistema de la división de poderes y de la democracia representativa. La representación social que ejerce el poder Legislativo en las esferas del poder es uno de los postulados característicos de todo régimen democrático.

Dada su naturaleza representativa, constituye un mosaico de manifestaciones humanas, sociales, culturales y políticas. Así pues, en el Parlamento confluyen y se integran todos los sectores que conforman la sociedad: hombres y mujeres,

adultos y jóvenes, profesionales y no profesionales, ciudadanos y campesinos, así como diferentes razas y credos religiosos.

En tal sentido, concurrimos con los que afirman que el Parlamento, como ningún otro poder, representa "la voz del pueblo", ya que en él se delibera o se debe liberar sobre los grandes temas que afectan al Estado y a la sociedad; y es pieza fundamental para un equilibrado ejercicio del poder político, para que éste se lleve a cabo de acuerdo con el marco legal y con estricto apego a las normas éticas, de racionalidad, de oportunidad, prudencia, corrección y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos. Consecuentemente, y por la importancia que tiene dentro del principio de separación de funciones, el Congreso de la Unión debe asumir responsablemente su categoría de poder no sólo para legislar, sino para ser un auténtico contrapeso del poder público y cumplir así, su papel relevante dentro de la democracia.

Precisamente porque el poder Legislativo en su desarrollo histórico fue deviniendo en el centro de la voluntad general, es que fue transformándose de un autorizador de gastos o impuestos a un auténtico poder, cuyas funciones en el Estado contemporáneo van desde la inspección, la fiscalización, la vigilancia, la revisión, el examen, la comprobación, la denuncia, el escrutinio y la discusión pública de los asuntos que atañen a la colectividad, es decir que tienen que ver con las políticas, los entes y los órganos públicos, así como con sus titulares. Es así que el Parlamento si bien su actividad eminente es la legislativa, ahora sus funciones se han extendido y diversificado en otras ramas y áreas, otorgándosele acciones de

fiscalización y control, mismas que realiza sobre los demás órganos del poder público.

Efectivamente, si bien en sus orígenes el Parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que luego se le sumó la presupuestaria con el fin de conseguir recursos para el monarca, para finales del siglo XVIII su función fue ampliada a la legislativa y fiscalizadora, ya que, precisamente, se buscaba con ello limitar y controlar el ejercicio del poder real que había alcanzado el absolutismo del rey. Con esta ampliación de funciones al poder Legislativo, el monarca absoluto fue disminuyendo su poder soberano y empezó a transformarse el pensamiento en el sentido de que el sustento del poder no devenía de herencia o del poder divino, sino que se entró a una etapa democratizadora y se concibió así la idea del Estado de derecho, por lo que la monarquía fue limitada por otros poderes, particularmente por el propio Parlamento, quien llegó incluso a destronar, sustituir y desterrar a reyes que se oponían a este control.<sup>190</sup> Es así que el poder Legislativo fue desarrollando y ampliando sus funciones, hasta adquirir un perfil propio de funciones dentro del Estado contemporáneo.

En este sentido, y debido a la naturaleza heterogénea y multidimensional de las funciones dadas al poder Legislativo en la actualidad, se sostiene por diversos doctrinarios que la transformación más importante que ha venido experimentando el Parlamento radica, fundamentalmente, en que en la actualidad el Parlamento

---

<sup>190</sup> Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., p. 128.

más que un poder legislador, es un poder controlador; es decir, una pieza esencial de equilibrio en el ejercicio del poder público, basado en la idea de que el poder frene al poder.

Ahora bien, la doctrina ha realizado diversas clasificaciones para agrupar las principales funciones que se atribuyen al poder Legislativo. Así por ejemplo, en el caso de México, Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona consideran que las principales funciones que se atribuyen hoy día al Poder Legislativo son las siguientes: a) función legislativa, que se manifiesta en la creación de normas de carácter abstracto general e impersonal, llamadas leyes; b) función de control mediante la cual se encauza y fiscaliza a otros órganos estatales; c) función financiera, consistente en la autorización de los ingresos y presupuesto de egresos; d) función jurisdiccional, relativa a juzgar y resolver la responsabilidad de altos servidores públicos; e) función de representación y de orientación política.<sup>191</sup>

Para Cecilia Mora Donnatto, las funciones del poder Legislativo se pueden agrupar en: a) legislativa, en el entendido que al poder Legislativo es el responsable de producir las normas legales; b) presupuestaria, consistente en el llamado "poder de la bolsa", es decir, qué se gasta y cómo se gasta; tal función comprende la aprobación de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública; y c) de control, cuya función no se trata de un procedimiento específico, sino que se ejerce a través de todas las actividades

---

<sup>191</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. Op. cit., p. 675.

parlamentarias, siendo instrumentos de control parlamentario el caso de las comparecencias de los servidores públicos y la creación de comisiones de investigación.<sup>192</sup>

Sayeg Helú, por su lado, indica que por la naturaleza de sus actos, las funciones del poder Legislativo federal en México son: a) legislativa, consistente en expedir leyes en materias tales como la del trabajo, agraria, educativa, por citar algunas; b) administrativa, que bien se puede realizar de manera bicameral o como facultad exclusiva de alguna de las Cámaras, entre dichas funciones está la admisión o formación de nuevos Estados y arreglo de límites entre ellos, cambiar la residencia de los poderes, conceder licencia al presidente de la República o aceptar su renuncia, declarar la guerra, examinar y aprobar el presupuesto, aprobar el nombramiento de determinados servidores públicos, autorizar el movimiento de tropas y Guardia Nacional, declarar casos de desaparición de poderes, entre otras; y c) jurisdiccional, la cual puede realizar en concurrencia de ambas Cámaras o cada una de manera exclusiva, siendo estas funciones, entre otras, la de conceder amnistías, resolver límites y diferencias entre los Estados, conocer y formular acusación a servidores públicos.<sup>193</sup>

En opinión de Francisco Berlín Valenzuela, desde un punto de vista teórico, la enumeración y clasificación de las funciones parlamentarias es una tarea

---

<sup>192</sup> Cfr. Mora Donato, Cecilia, Temas Selectos de Derecho Parlamentario, Ed. Porrúa, México, 2001. pp. 66-78.

<sup>193</sup> Cfr. Sayeg Helú, Jorge, pp. 158-165.

compleja, por lo que considera que se pueden clasificar dichas funciones de manera enunciativa, pero no limitativa. En tal sentido, afirma que las funciones pueden ser las siguientes: a) representativa, b) deliberativa, c) financiera, d) legislativa, e) de control, f) de orientación política, g) jurisdiccional, h) electoral, i) administrativa, j) indagación, k) comunicación, y l) educativa.<sup>194</sup>

Por nuestra parte, consideramos que de un análisis del texto constitucional y legal que rige la organización y funcionamiento del poder Legislativo Federal mexicano, y en base a lo expuesto por la doctrina jurídica, se deriva que las funciones primordiales o fundamentales del Congreso de la Unión son las siguientes:

**a) Representativa.** La Representación es el acto de representar o la situación de ser representado, consiste en sustituir a otro o hacer sus veces; implica la actuación a nombre de otro. Respecto a la representación política, es el fenómeno por el cual la nación, a través de técnicas diversas, principalmente de procesos electorales, elige a cierto número de personas para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal.

En efecto, la representación es un proceso por el cual una persona o grupo tiene la capacidad, formalmente establecida, para hablar y actuar en nombre de una cantidad mayor de personas o grupos, de modo que sus palabras y sus actos se

---

<sup>194</sup> Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. Op. cit., pp. 129-197.

consideran palabras y actos de aquellos a quienes sustituyen públicamente, los cuales se obligan a acatarlos como si fueran propios.

Las tareas gubernamentales, así como la realización de políticas públicas, suponen en la actualidad una gran complejidad. Hoy, los gobiernos tienen que tomar constantemente decisiones de acuerdo con circunstancias cambiantes, asumiendo responsabilidades por las mismas y evaluando sus resultados. Todo ello vuelve inviable la participación permanente de la ciudadanía en su totalidad, quién a veces desconoce los asuntos públicos y por otra parte, no tiene el tiempo completo para dedicarse a las tareas de gobierno. Es así que la democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política. El pueblo, mediante esta, no elige de hecho las decisiones a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones.

Es mediante las elecciones , entonces, que el pueblo soberano, los ciudadanos, autorizan a determinadas personas a legislar o a realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado. Es así que el pueblo delega en sus representantes electos la capacidad de tomar decisiones, en el entendido de que una vez transcurrido el lapso predeterminado, podrá evaluar y sancionar electoralmente el comportamiento político de los mismos. De esta forma, a pesar de la representación política y a través de ella, se



asegura que sea la soberanía popular la fuente y el origen de la autoridad democráticamente legitimada.<sup>195</sup>

En otras palabras, la representación implica una substitución de la voluntad, es un querer y obrar por otros, es una ficción legal y política, porque la voluntad la expresan unos cuantos cientos de personas denominadas legisladores.<sup>196</sup>

Luego entonces, podemos decir que por un lado, encontramos que existe imposibilidad física para reunir a toda la sociedad a tomar las decisiones públicas, pero por otro lado, y en virtud del principio de que la soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo y que éste es la fuente de todo poder, es que debe garantizarse al gobernado su intervención en los asuntos públicos y el que encauce y determine el gobierno, porque como diría Juan Beneyto "lo que a todos atañe no puede decidirse sino por todos."<sup>197</sup>

En tal sentido, es necesario conciliar o buscar un punto de encuentro de estos principios, siendo entonces la representación política el instrumento para ello, ya que el pueblo participará en las decisiones públicas y podrá encauzar y determinar el gobierno a través de sus representantes populares, siendo el poder Legislativo el órgano colegiado que por su naturaleza plural, se convierte, como ya se ha dicho, en el mosaico de manifestaciones humanas, sociales, culturales y políticas,

---

<sup>195</sup> Cfr. Salazar, Luis y Woldenberg, José, Principios y Valores de la Democracia, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 3ª edición, México, 1995, p. 25.

<sup>196</sup> Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 154

<sup>197</sup> Citado por Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 154.

ya que en él confluyen y se integran todos los sectores que conforman la sociedad: hombres y mujeres, adultos y jóvenes, profesionales y no profesionales, ciudadanos y campesinos, así como diferentes razas y credos religiosos, lo que lo convierte en el conglomerado nacional, en el centro de la voluntad general, en el foro de discusión nacional, en donde se confronta y debate por incorporar los fundamentos doctrinarios e intereses de los representados a un proyecto nacional. Así las cosas, el Congreso de la Unión se convierte en la voz del pueblo, y por tanto, se afirma que en él esta representada toda la nación, bajo el ideario de que lo que atañe a todos tiene que ser decidido por todos, aunque sea de manera indirecta o intermedia: por los representantes populares; entre ellos los legisladores. De aquí la justificación de la función representativa del Congreso de la Unión.

**b) *Deliberativa.*** Como Manuel Herrera y Lasso decía, los Congresos son Asambleas de libre discusión en las que se tratan los asuntos públicos en voz alta y a la luz pública, para generar bienes públicos. En tal sentido, podemos afirmar que por ello los Congresos son verdaderos parlamentos, porque buena parte de su misión es hablar, dialogar, debatir, cotejar, acordar.

En efecto, las sociedades modernas están cruzadas por una diversidad de intereses, concepciones, puntos de vista, ideologías, proyectos, visiones, filosofías, así como por diversidad de oficios, de riqueza, de educación, de origen regional, entre otras, lo que hace que se construya un panorama donde se da la pluralidad, lo que implica la coexistencia de diferentes ideologías políticas. La

democracia por tanto se sustenta en el reconocimiento de ese pluralismo. Además, el pluralismo permite no sólo relativizar las certezas políticas, sino que teóricamente obliga a un procesamiento más cuidadoso y racional de los asuntos públicos.

El derecho a expresar puntos de vista diferentes, a iniciar debates y a elaborar iniciativas en todos los campos, es una conquista para la naturaleza pluralista de la sociedad. Es así que toda propuesta puede y debe ser confrontada racionalmente con otras. De esa manera, los diagnósticos y soluciones planteadas por las diferentes corrientes organizadas no sólo tienen el derecho de expresarse, sino la necesidad y la obligación de competir entre ellas, para deducir cual resulta más pertinente.<sup>198</sup>

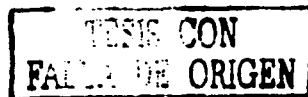
Luego entonces, se puede afirmar que la expresión plural, la confronta cívica y la competencia regulada de las ideas, tienen cabida en el Congreso como en ningún otro lado, es aquí por excelencia la arena institucional de la discusión de los asuntos públicos, es la voz del pueblo, es en esta tribuna como en ninguna otra, donde el mosaico de manifestaciones ideológicas se puede expresar, donde puede la sociedad (representada) hablar, dialogar, debatir y acordar la generación de bienes públicos.

---

<sup>198</sup> Cfr. Salazar, Luis y Woldenberg, José, *Op. cit.*, pp.39-41.

Tan importante es esta función del Congreso, que para protegerlo en el ejercicio de esta vocación de libre discusión y a su derecho irrestricto de libre expresión de sus ideas u opiniones, especialmente frente a los otros poderes, se han establecido privilegios constitucionales de los parlamentarios de manera excepcional, porque significan una violentación al principio de igualdad de todos ante la Ley. Tales privilegios se conocen como el fuero parlamentario o irresponsabilidad por sus opiniones, y el fuero constitucional o inmunidad procesal. El primero de ellos es el privilegio de los diputados y senadores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, privilegio que se conserva incluso después de haber dejado el cargo. El segundo, es el privilegio que se encuentra implícito en determinados cargos públicos, como los legisladores, a favor de sus respectivos titulares en cuya virtud no pueden ser molestados por ninguna autoridad, ni siquiera se puede ejercer acción penal, bajo pretexto de haber incurrido en responsabilidades, sin antes haber obtenido del Congreso respectivo la declaración de haber lugar a formación de la causa.

Incluso la función de discusión tiene gran relevancia, ya que a través de ella se puede llegar a contribuir o a desgastar a un gobierno, e incidir en el cuerpo electoral. La labor de discusión, en su plataforma de crítica puede llegar influir en la rectificación o modificaciones de las políticas públicas tomadas por el gobierno Ejecutivo u otro órgano publico, lo que constituye a su vez a favorecer otra de las funciones del Congreso, la de control político, y a lo que habremos de referirnos más adelante.



La función deliberativa junto con la función representativa, sin duda se enlazan como elementos medulares para la eficacia del papel del poder Legislativo como actor en el equilibrio del ejercicio del poder público o como órgano de control político. En este sentido, parece pertinente lo expuesto por Aragón en cuanto a que "El Parlamento es un órgano de decisión, pero también cámara de representación. Es un poder de Estado (un órgano constitucional), pero también una representación (la única) de todos los ciudadanos, es decir, la expresión representativa de toda la comunidad y, en tal sentido, el reflejo de su pluralismo. Si como órgano sólo puede, al adoptar decisiones, emitir una sola voluntad (la de la mayoría), como cámara de representación popular ha de actuar de manera que en ella se hagan valer no una opinión, sino las opiniones plurales de los grupos que la integran. La mayoría impone la decisión , pero no puede impedir la opinión, no puede (o no debe) sustraer ningún asunto al debate de la cámara. La mayoría puede frenar el control 'por el Parlamento', pero no puede de ninguna manera (a menos que destruya el presupuesto básico de la democracia representativa) frenar el control en el Parlamento, control que no opera a través de la votación, pero sí de la discusión. En el carácter deliberante de la cámara y no sólo en el carácter decisorio de la misma radica hoy la mejor efectividad del control parlamentario." <sup>199</sup>

**c) De Decisión.** Cuando se alude al verbo decidir, se está significando una potestad para resolver, para tomar una determinación sobre tal o cual asunto. En el caso del Legislativo, alude precisamente a la capacidad o atributo de tomar una

---

<sup>199</sup> Aragón, Manuel, Op. cit., pp. 198-199.

determinación en su calidad de representante político y cuyas consecuencias, repercuten en los propios representados.

En efecto "el Parlamento sigue siendo, constitucionalmente, el máximo poder del Estado al estarle atribuida la capacidad de adoptar, por medio de las leyes, las decisiones políticas más importantes."<sup>200</sup> Circunstancia que refrenda el propio Loewestein al señalar que la primera tarea del poder Legislativo "no es la legislación como tal, sino la participación en la toma de decisión política, en la ejecución de dicha decisión y en el control político."<sup>201</sup>

La función de decidir que tiene el poder Legislativo, como poder soberano, implica, pues, la facultad para realizar actos y tomar decisiones respecto de sí y respecto de terceros, y que una vez contenidos en el ordenamiento jurídico, se transforman en funciones atribuidas a sujetos específicos o bien, en obligaciones hacia los gobernados. Es así, por ejemplo, que el Legislativo puede tomar la resolución de aumentar los impuestos; de legislar para aplicar la pena de muerte, para aumentar las penas o para disminuirlas; para determinar si una conducta debe o no ser delito; estos y muchos otros más ejemplos ilustran esta capacidad del Legislativo para imponer su criterio sobre los demás. Por ello, consideramos que dicha función es una de las más importantes del poder Legislativo, a pesar de que doctrinalmente se plasma que la función deliberativa del Legislativo es la que

---

<sup>200</sup> Aragón, Manuel, Op. cit., p. 224.

<sup>201</sup> Citado por Huerta Ochoa, Carla, Op. cit., p. 123.

engloba también a la función de decisión, idea que no compartimos por considerar que son actos distintos con consecuencias diferentes.

**d) Técnico-Legislativa.** Esta facultad consiste en la atribución que a favor del Congreso establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales. La función legislativa puede ser caracterizada como un proceso mediante el cual, se formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes. Las normas que regulan el proceso legislativo del Congreso de la Unión se encuentran previstas en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego entonces, el proceso legislativo federal se refiere a la serie de etapas a través de las cuales, se elaboran las leyes federales y las leyes del Distrito Federal en aquéllas materias para las cuales sea competente el Congreso de la Unión. Las etapas del proceso legislativo son: 1) Iniciativa, 2) Discusión, 3) Aprobación, 4) Sanción (Derecho de veto), 5) Promulgación, 6) Publicación y 7) Iniciación de vigencia

La Iniciativa es el documento que contiene un proyecto de ley o decreto. Formalmente, es el derecho constitucional que para presentar iniciativas de leyes o decretos, tienen: el presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados. Las iniciativas contienen

una proposición para que el Congreso o cualquiera de sus Cámaras, según su competencia, emita una resolución que tendrá carácter de ley o decreto.

La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamientos de tropas, todos los cuales deberán tener como Cámara de origen la de diputados.

La discusión es el acto por el cual las Cámaras deliberan acerca de las iniciativas, a fin de determinar si deben o no ser aprobadas. Es así que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. A la Cámara en donde inicialmente se discute un proyecto de ley se le denomina Cámara de Origen; a la otra Cámara se le denomina Revisora.

La aprobación es el acto por el cual las Cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser total o parcial.

La sanción es la aceptación de una iniciativa por el poder Ejecutivo. La sanción debe ser posterior a la aprobación del proyecto por las Cámaras. El presidente de la República puede negar su sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (derecho de veto). Esta facultad no es absoluta.



La promulgación es la aprobación expresa por el poder Ejecutivo, al incluirse la leyenda: "PUBLÍQUESE Y DESÉ EL DEBIDO CUMPLIMIENTO". al final del proyecto de ley.

La publicación es el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. La publicación se hace en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

El inicio de la vigencia es el momento a partir del cual, la norma entra en vigor y consecuentemente, obliga a todos a su cumplimiento, so pena de someterse a las sanciones potenciales que la propia norma establece en caso de incumplimiento. El lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor recibe, en la terminología jurídica, el nombre de "vacatio legis".

Finalmente, cabe decir que la función legislativa es considerada una de las más importantes y se ha catalogado como la función básica, al grado que se le ha identificado al Parlamento como el órgano o poder Legislativo, incluso así lo reconoció la doctrina clásica de la división de poderes cuando fue formulada.

**e) Presupuestaria y Financiera.** Como es sabido, el Estado despliega una serie de tareas encaminadas a administrar el patrimonio; determinar y recaudar fondos; conservar, destinar y distribuir el ingreso; y a desarrollar una actividad con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos. Dichos gastos son indispensables para que el Estado realice las diversas actividades para la consecución de sus fines, entre las que destacan la prestación de servicios

públicos y la satisfacción de las necesidades generales que hacen indispensable la obtención y la ejecución de recursos personales, materiales y jurídicos.

Estas actividades estatales tienen los siguientes ejes fundamentales: la obtención del ingreso, el presupuesto para el ejercicio del gasto público, la revisión de la cuenta pública o de cómo se aplicó el gasto público, así como lo relativo a la contratación de empréstitos. En este sentido, existe una responsabilidad fundamental del poder Legislativo respecto a estos instrumentos jurídicos, a fin de determinar si los mismos elevarán o deteriorarán el desarrollo humano y social de sus representados, así como para prever el cumplimiento de la función pública y social del gobierno. Ello se ve fortalecido mediante el esquema de fiscalización que el propio Congreso realiza para verificar que el gasto público se ajuste a las autorizaciones financieras decretadas y sea congruente con los planes y programas, evaluando el adecuado ejercicio de la función pública y sus efectos en el desarrollo social.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades de limitación, control y fiscalización de las finanzas públicas, se encuentran establecidas en el artículo 73 fracciones VII, VIII, XI, XXIV y XXIX-A, así como en el 74 fracción IV. Estos preceptos estatuyen entre las facultades del Congreso de la Unión la de expedir la Ley de Ingresos y las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, mecanismos legislativos que precisamente constituyen la función presupuestaria y financiera del poder Legislativo, la cual es relevante ya que dicha función

parlamentaria entraña no sólo aspectos de índole económica, sino que además, en el caso del presupuesto, a través de él se direccionan importantes bienes y servicios encaminados a satisfacer las necesidades básicas de la población, resaltando con ello la importancia social de este acto legislativo.

**f) Fiscalizadora.** Esta función consiste en el examen de todos los comprobantes de gastos de los tres poderes del gobierno federal para verificar si las erogaciones realizadas se apegaron a lo estipulado en el Presupuesto de Egresos aprobado para ese mismo ejercicio fiscal.

Podemos decir que la obligación de la Administración Pública Federal y de los demás órganos públicos de cumplir las disposiciones del presupuesto, se verifica precisamente mediante la revisión de la cuenta pública, en la cual se demuestra el correcto manejo de los fondos que la federación proporciona a cada una de las dependencias del gobierno federal. Ahora bien, los comprobantes de ingresos y de pagos de todas las dependencias de los tres poderes de la federación, son compilados y clasificados por el poder Ejecutivo, quien debe presentarlos a la Cámara de Diputados en los primeros diez días del mes de junio de cada año, para que sean revisados o auditados, lo que no significa que el presidente de la República sea responsable frente a la Cámara de Diputados de la adecuada administración o gasto de los fondos públicos que se haga por las dependencias de los tres poderes del gobierno federal, sino que la responsabilidad deberá ser exigida a quienes hubieren sido responsables del manejo del dinero de la

federación en cada una de las áreas de competencia que derivan de la llamada división de poderes.<sup>202</sup>

Es así que la cuenta pública resulta ser una importante facultad del poder Legislativo que complementa la facultad consistente en la aprobación del Presupuesto de Egresos. Se trata de una supervisión que permita verificar que los ingresos y egresos de los presupuestos anuales y los bienes y servicios públicos se apliquen y resguarden conforme a la ley y con honestidad y atingencia por parte de los órganos y servidores de los poderes públicos. Actualmente, la fiscalización a cargo del poder Legislativo se ha venido entendiendo en forma más amplia y ha dejado de ser una fiscalización del gasto público, para convertirse en la fiscalización de la gestión pública y en todo caso, evalúa que el gasto se haya ajustado a las autorizaciones financieras decretadas por el Congreso, así como el examen sobre el cumplimiento de planes y programas y el adecuado ejercicio de la función pública. Con esto, la función fiscalizadora adquiere dos dimensiones principales: la fiscalización del gasto público y la fiscalización de los planes y programas del gobierno.<sup>203</sup>

La función fiscalizadora se lleva a cabo de manera permanente a través de la entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el cual puede ser catalogado como el órgano técnico que

---

<sup>202</sup> Cfr. Orrantía Arrellano, Fernando A., Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Ed. Porrúa, México, 1988, pp. 203-207.

<sup>203</sup> Cfr. Coordinación Nacional de Diputados Locales, Modelo de Desarrollo Parlamentario de Acción Nacional, Ed. EPESSA, México, 1997.

auxilia o ayuda al Legislativo al cumplimiento de su función fiscalizadora. La regulación de dicha entidad de fiscalización deriva de lo dispuesto en el artículo 79 constitucional, en relación con el artículo 73 fracción XXIV.

En efecto el artículo 79 constitucional dispone que: "la entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo: I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda. II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los

programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público. La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición. III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos, y IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución. Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere cumplir,

además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia. Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones. El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo." <sup>204</sup>

Por su parte la fracción XXIV del artículo 73 constitucional establece que el Congreso de la Unión tiene facultad "para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales." <sup>205</sup>

**g) De Control.** Esta función consiste precisamente en que el Congreso, como depositario del poder Legislativo, desempeñe una función de contrapeso, de freno, de supervisión de la acción del gobierno o de los diversos entes públicos. Incluso, y como ya se ha dicho, hay quienes sostienen que es tal la transformación de los parlamentos hoy día que más que un poder legislador, es un poder controlador. Es controlar la acción del gobierno, una de las principales funciones del Parlamento

---

<sup>204</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., pp. 57-58.

<sup>205</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 50.

en el Estado constitucional y democrático, precisamente porque ese tipo de Estado se basa no sólo en la división de poderes, sino también en el equilibrio entre ellos, esto es, en la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos que impiden el ejercicio ilimitado e irresponsable de la autoridad.

En este rubro cabe recordar que la idea de controlar el ejercicio del poder ha sido y es una constante en la historia política de la humanidad, desde Platón y Aristóteles, quien al construir su teoría de la constitución mixta, entendió que ésta no era otra cosa que la repartición regular del poder, hasta Locke y Montesquieu, durante el liberalismo, se construyeron importantes teorías que tuvieron por objeto aminorar la concentración del poder y moderar los abusos en el ejercicio del mismo. Con el principio de la separación de poderes precisamente lo que se busca es un control mutuo entre ellos, porque este principio no consiste en el control de uno sobre los demás, sino en el control recíproco de todos ellos, para que de esta forma se de viabilidad a aquella idea de que para evitar que se abuse del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder.

En efecto, cuando nos hemos referido a la tesis de la división de poderes de Montesquieu, esta pretende no solo lograr la separación de los poderes y evitar el absolutismo, sino el de un equilibrio de éstos mediante un sistema de frenos y contrapesos. Que el Legislativo, Ejecutivo y Judicial conformen el gobierno, limitándose recíprocamente para resguardar sus intereses, evitando la lucha de poderes y asegurando la libertad. Luego entonces, la finalidad de esta separación de poderes es la protección de la libertad, que en todo Estado, sin importar el tipo



de gobierno, se ve amenazada por el poder político. Como ya se dijo, la doctrina de Montesquieu dio una nueva estructura al poder público, estableciendo un sistema de equilibrios que procura que el poder detenga al poder, que permite que se pueda obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que el poder sirva de freno y de control del otro.

Precisamente esta teoría de los frenos y los contrapesos, permite que un poder vigile y controle a la actividad del otro en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera, evitará salirse de ella y que los otros poderes puedan también inmiscuirse dentro de su esfera de competencia. En consecuencia, del equilibrio entre los poderes y de la delimitación precisa de su competencia, resulta también un beneficio indudable en favor de los ciudadanos, de su libertad y de su seguridad.

Ahora bien, el origen del Parlamento o poder Legislativo está vinculado a su función de peso y contrapeso de los otros poderes, está ligado a su función de control del gobierno, particularmente del Ejecutivo; es así que se hace referencia al control parlamentario. Sin duda, el catalogar al poder Legislativo como una pieza central del control del poder, deriva de que éste ha sido concebido como la encarnación de la soberanía nacional o popular, como el lugar central del sistema político constitucional, como el depositario de la voluntad general, como el órgano de representación nacional, como el sustento del sistema democrático. Luego entonces, si un Estado democrático es aquel donde el gobierno es del pueblo y

para el pueblo, y que el gobierno se entiende como el control del pueblo sobre los que ejercen el poder, resulta razonable que sea precisamente el poder Legislativo el que asuma la función de supervisión, inspección o revisión sobre la acción de los órganos gubernamentales, y como diría Montero Gibert "... el Parlamento actúa así como un mediador imprescindible entre el titular de la soberanía y el órgano gubernamental, y lo hace además con la obligación de garantizar, política y constitucionalmente, la obediencia del gobierno a la voluntad popular."<sup>206</sup>

Incluso hay quienes señalan que "la transformación más importante que ha venido experimentando el Parlamento, radica en la característica principal de que hoy el Parlamento, más que un poder legislador, es un poder controlador"<sup>207</sup>. Ya en líneas más adelante habremos de referirnos con mayor precisión al control político o legislativo.

**h) De Orientación Política.** Consiste en la participación, recomendación, sugerencias, exhortaciones y en general cualquier otra acción legislativa que busque influir o influya en la conducción o dirección política del poder Ejecutivo, o el de coadyuvar a la adopción y ejecución de decisiones por parte del gobierno Ejecutivo, que impida que éste formule de manera individual las políticas públicas. A través de esta función, el Congreso (o bien las fuerzas políticas ahí representadas), pueden establecer su posición sobre determinadas situaciones o

---

<sup>206</sup> Citado por Mora Donatto, Cecilia Judith, *Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político*, Ed. UNAM/Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1988, p. 27.

<sup>207</sup> Mora Donatto, Cecilia Judith, *Op. cit.*, p. 40.

asuntos políticos, económicos, sociales y culturales, así como las perspectivas de solución.

Hemos dicho que el Congreso es una Asamblea de libre discusión en la que se tratan los asuntos públicos, en voz alta y a la luz pública, para generar bienes públicos, y que es por eso que son verdaderos parlamentos, porque buena parte de su misión es hablar, dialogar, debatir, cotejar y acordar. Incluso, podemos completar diciendo que nuestro Congreso es o debe ser, a la vez, un comité de agravios y una Asamblea de las opiniones de la sociedad. Que precisamente, por convertirse en la "voz del pueblo" y en un foro nacional de libre emisión de las opiniones de sus miembros, lo llega a constituir como un "censor del gobierno", al expresarse las ideas y las distintas fuerzas políticas representadas sobre los problemas o sucesos de la nación, fijándose las posturas y confrontándose las políticas y planes para resolver tal o cual situación, dándose así líneas de orientación política.

Esta función se da tanto en el régimen presidencial como en el parlamentario, aunque en éste último tiene una jerarquía política mayor que incluso, es identificada como de "dirección política", dado que la conformación del gobierno nace del propio Parlamento y por lo cual, se le ha definido como aquella función que consiste en la determinación de los objetivos de la política nacional y de los medios e instrumentos para conseguirlos. En el caso del régimen presidencial, la naturaleza es distinta, ya que el gobierno no deriva del Parlamento, por lo que en todo caso, no toma la decisión sobre la dirección política, sino que puede llegar a

"orientarla", siendo el caso que en los últimos años, el Congreso mexicano ha sido escenario de grandes debates nacionales sobre asuntos públicos relevantes, que han motivado una aptitud y una línea de acción distinta o matizada del gobierno, derivando en una actividad importante de orientación política por parte del poder Legislativo.

**i) Jurisdiccional.** Esta función se refiere principalmente a tres actividades o procedimientos desplegadas por el Congreso de la Unión, bien de manera conjunta o como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, y son: 1) el Juicio Político, 2) la Declaración de Procedencia, y 3) la Incompatibilidad.

**A. EL JUICIO POLÍTICO.** Se entiende por juicio político, el procedimiento materialmente jurisdiccional, de carácter político, instaurado por las Cámaras del Congreso de la Unión en contra de cualquier funcionario público mencionado en el artículo 110 constitucional por la comisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, o por violaciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanen, o por el manejo indebido de recursos y fondos federales, para los funcionarios estatales.<sup>208</sup>

Para Raúl F. Cárdenas la naturaleza jurídica del juicio político, gira sobre hechos, no delictuosos, y concluye con la separación e inhabilitación, en su caso del alto

---

<sup>208</sup> Cfr. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, Responsabilidades legales de los servidores públicos, 2ª edición, Porrúa, México, 2001, pp. 105 y 106.

funcionario que ha perdido la confianza pública, por lo tanto es ajeno a la actividad judicial.<sup>209</sup>

Es así que en el artículo 74 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la de "declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren."<sup>210</sup> Por su parte, el artículo 76 fracción VII de la misma Constitución establece como facultad exclusiva del Senado la de "erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución."<sup>211</sup>

Como se aprecia, el juicio político es aquel juicio instaurado o juzgado por un órgano eminentemente político; es decir, por las Cámaras del Congreso del Unión en contra de determinados altos funcionarios públicos, como resultado de la realización de determinadas conductas que contrarían los intereses públicos

---

<sup>209</sup> Cárdenas, Raúl F., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, Ed. Porrúa, México, 1982, p. 343.

<sup>210</sup> Constitución Política de LOS Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 54.

<sup>211</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 55.

fundamentales y originan la responsabilidad política, tratándose de empleados federales, o motivado por violaciones a la Constitución o las leyes que de ella emanen, o por el mal manejo de fondos federales tratándose de funcionarios estatales; imponiéndose como sanción, en caso de encontrárseles culpables, desde la destitución del cargo hasta la inhabilitación por un tiempo determinado para desempeñar funciones públicas.

Cabe mencionar que el juicio político posee un ámbito temporal de aplicación, pues sólo podrá instaurarse durante el transcurso del desempeño del empleo, cargo o comisión del servidor público infractor, o en su defecto, dentro del término de un año siguiente a la conclusión del mismo esto de conformidad con el artículo 9, penúltimo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP).

Ahora bien, en EL artículo 6º de la LFRSP se señala que es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos contemplados por el artículo 110 constitucional, en relación con el 5º de ésta ley, redunden en perjuicio de intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; y es el artículo 7º de la misma LFRSP, el que expresamente señala que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho las siguientes conductas:

- El ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.

- Por violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- Ataque a la libertad de sufragio.
- Usurpación de atribuciones.
- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Omisiones de carácter grave cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos Federales y del Distrito Federal.

Ante lo anterior, cabe señalar que el Congreso de la Unión posee atribuciones para valorar la existencia y gravedad de los actos u omisiones que den lugar a éste tipo de responsabilidad.

Las sanciones que se pueden imponer consisten en la inhabilitación y destitución del funcionario que, una vez concluido el juicio, resulte responsable políticamente por la comisión u omisión de conductas que originan la responsabilidad política y que son violatorias de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Como se puede apreciar de los apartados anteriores, el juicio político es propiamente un acto materialmente jurisdiccional, aunque sea un acto formalmente legislativo, ya que lo lleva acabo el Congreso de la Unión. Se puede decir que es un procedimiento jurisdiccional reservado para que un órgano político sea quien lo conduzca, ya que el Congreso General hace las veces de juez.

Es evidente, como se puede apreciar de lo expuesto en los párrafos anteriores, que el juicio político es un procedimiento jurisdiccional y como tal, en su desarrollo se deben agotar todas las etapas procedimentales que para el mismo prevé la ley correspondiente, así como se deben respetar, por parte de las autoridades en esta materia, los derechos que la Constitución reconoce a favor de las partes en todos los procedimientos jurisdiccionales.

**B. LA DECLARACION DE PROCEDENCIA.** El artículo 111 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los Diputados y Senadores una protección de carácter procedimental en materia penal, tanto en el ámbito federal como en el local, protección que a su vez se regula en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y que en el artículo 25 de la LFRSP se le denomina "Fuero Constitucional".

La Ley Suprema del país prevé la existencia del fuero constitucional, aun cuando no lo llame así; en efecto, si bien es cierto que la Carta Magna ya no hace referencia expresa al fuero constitucional, este sí se encuentra dentro del contexto de dicha ley, estableciéndose el procedimiento para desaforar al servidor



público que goce de dicho privilegio, llamado ahora como "procedimiento para la declaración de procedencia", lo que implica forzosamente que se sigue este procedimiento para dejar libre el camino de las autoridades judiciales para juzgar al presunto responsable de un ilícito penal, quitándosele a éste individuo la protección que la misma Ley Suprema le concede para efectos de que desempeñe sus funciones publicas con total seguridad y sin presión alguna.

Ahora bien, el llamado fuero constitucional o declaración de procedencia, de acuerdo con las reformas que se hicieron en 1982 a la Constitución, es un trámite y una votación en un órgano legislativo, la Cámara de Diputados, únicamente para decidir si debe someterse a un proceso penal ante órganos judiciales a algunos altos empleados por delitos durante el tiempo de su encargo. Dicha prerrogativa, si bien con diferentes matices, ya aparecía contemplada tanto en la Constitución de Apatzingán, como en la Constitución de 1857 y en la de 1917. Actualmente, se encuentra establecida en el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone en su primero, tercero y cuarto párrafo respectivamente lo siguiente:

"Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de

Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado ... Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”<sup>212</sup>

Como se observa en el precepto invocado, se prevé el procedimiento para la declaración de procedencia, el cual se entabla para dejar a salvo la figura jurídica conocida como el fuero constitucional, del cual gozan diversos servidores públicos a los que se les otorga atendiendo a su alta investidura y a las funciones de relevancia que desempeñan en el cargo público que detentan.

Respecto a la inmunidad a favor de los legisladores, el alcance de esta prerrogativa consiste en que las autoridades penales no podrán detener, acusar,

---

<sup>212</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., pp. 83-84.

enjuiciar o condenar a determinados miembros del Congreso de la Unión en tanto la Cámara de Diputados no remueva dicho obstáculo procedimental y haga la Declaratoria de Procedencia. De ahí que deba considerarse que la protección constitucional implica una de las salvaguardas instituidas por el Constituyente, para preservar el principio de la separación de poderes protegiendo la independencia y dignidad del poder Legislativo, colocando a sus miembros al amparo de pasiones partidistas o de rencillas personales que menoscaben la libertad de acción de la representación popular.

En este orden de ideas, es menester considerar que la protección constitucional que nos ocupa tiene por objeto preservar la independencia de aquellos en quienes la soberanía popular ha conferido su representación en el poder Legislativo, toda vez que el Constituyente quiso colocar a los legisladores a salvo de acusaciones infundadas, de persecuciones maquinadas o de privación de la libertad, motivadas por el interés de menoscabar su capacidad política; por lo cual, estableció que sólo podrá procederse penalmente contra los miembros del Congreso cuando el pleno de la Cámara de Diputados declare que la imputación entablada contra un legislador, amerita su enjuiciamiento por parte de los órganos jurisdiccionales penales.

Ahora bien, la prerrogativa constitucional que se viene señalando, no se erige como privilegio personal, sino como salvaguarda de las funciones públicas que los parlamentarios deben desarrollar en el ejercicio de su encargo. En efecto, dicha prerrogativa justifica su existencia en tanto que busca proteger los intereses

supremos de la nación, al constituirse en asuntos que por sus características pueden impactar el adecuado funcionamiento del Estado y por ende, tales fines y alcances no pueden quedar circunscritos a la esfera jurídica del sujeto, titular del cargo público conferido. Es por ello que su objeto es evitar que el Congreso sea privado de sus miembros por efecto de otra jurisdicción, sin que previamente medie la autorización del poder Legislativo al que pertenecen, de ahí que es preciso que este poder, conforme a las normas que lo rigen, otorgue la autorización respectiva removiendo dicha prerrogativa como requisito de procedibilidad, a fin de que el funcionario público responda de sus actos delictivos como cualquier miembro de la sociedad ante los tribunales competentes.

Por otra parte, es menester tener presente que de conformidad con el párrafo segundo del artículo 111 de la Constitución, la función del órgano de control político no es, en forma alguna, la de juzgar acerca de la inocencia o culpabilidad de las imputaciones que se le hacen al servidor involucrado, sino que esta acción constituye únicamente la verificación de que efectivamente se encuentre acreditada la existencia del delito y la probable responsabilidad del imputado, y si en su caso, con tales elementos, se justifica la remoción de la protección constitucional. De ello se desprende que la función de la Cámara de Diputados no es de naturaleza jurisdiccional, sino de una auténtica atribución propia de un órgano de control político que, se reitera, se encausa a la verificación de datos fehacientes y de actuaciones debidamente soportadas, que permitan establecer una clara convicción acerca de la objetividad de la investigación realizada, así como la ponderación en el contexto de la situación que haya originado la medida

persecutora, base fundamental de la solicitud de declaración de procedencia y en tales circunstancias, valorar la conveniencia, atendiendo a los intereses supremos del interés público y de la nación, de remover el obstáculo procedimental que protege el cargo y la función pública de quien lo ejerce.

Así las cosas, la Declaratoria de Procedencia se instituye en la Constitución como un procedimiento, como un medio de control político entre poderes públicos que dista, en cuanto al objeto, fines y formalidades, de aquél que se ha instituido para resolver conflictos de naturaleza jurisdiccional. Así lo reconoce uniformemente la doctrina constitucionalista, entre ellos, Felipe Tena Ramírez quien sobre la naturaleza jurídica de la Declaratoria de Procedencia destaca que: "(...) la Cámara de Diputados no absuelve ni condena, no prejuzga sobre la responsabilidad penal del funcionario, sino que sólo lleva a cabo o no el acto indispensable para que el acusado quede a merced de la potestad judicial común, el acto consistente en separarlo de su encargo, único medio de suspender el fuero. El acto de la Cámara si esta resuelve en sentido afirmativo, no es por tanto acto jurisdiccional, sino de índole administrativa, el simple acto administrativo de separar de su encargo a un funcionario."<sup>213</sup>

A la par de que la Cámara de Diputados debe velar por la protección Constitucional de sus miembros, también debe considerar como parte de su función que tal instrumento no se convierta en un medio que propicie la impunidad.

---

<sup>213</sup> Tena Ramírez, Felipe, Op. cit., p. 562.

En efecto, ésta tarea cameral también tiene como fin supremo salvaguardar el principio de igualdad ante la ley a que se refiere la fracción II del artículo 109 de la Carta Magna, garantizando que nadie quede impune por las conductas ilícitas desplegadas y que los servidores públicos respondan a los hechos ilícitos que se les imputen en iguales condiciones, tal y como se sujeta cualquier ciudadano.

Lo anterior deriva de la propia interpretación que la Suprema Corte de Justicia ha hecho al respecto, y que puede ser consultada en el Semanario Judicial de la Federación, en las siguientes tesis: 1) Tesis: P./J. 38/96, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, página: 387; 2) Tesis: P./J. 37/96, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: III, Junio de 1996, página: 388; 3) Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXVIII, página: 327; 4) Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXXVIII, página: 763, y 5) Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XVI, página: 683 (Ver anexo 1).

Cabe acotar que el llamado fuero de no procesabilidad, no erige la impunidad de los funcionarios, sino sólo su inmunidad durante el tiempo del encargo. A este respecto, el propio Poder Judicial de la Federación ha hecho señalamientos puntuales respecto de que la inmunidad de no procesabilidad o fuero constitucional lejos de revestir de impunidad a quien lo disfruta, condiciona tan sólo la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados

presupuestos, cuya ausencia las obliga a no enjuiciar a un funcionario, sin el consentimiento de la asamblea.

Sin embargo, hemos de reconocer que para algunos doctrinarios y para un gran sector de la sociedad, el fuero constitucional ha llegado a constituir un instrumento de indebida protección para algunos funcionarios, que al cobijo de este privilegio o prerrogativa, la han distorsionado en cuanto su fin; que han pervertido su contenido y alcance, y que ante el hecho de cometer conductas delictuosas, alegan como pretexto la protección de independencia y autonomía institucional, así como a la función que desempeñan, distrayendo con ello el hacer frente a una responsabilidad personal que merece el reproche penal.

Incluso, hay quienes han señalado que no coincide con la razón de ser de ningún fuero como inmunidad para no ser juzgado penalmente, y que en su opinión, en un sistema realmente republicano no existe necesidad de inmunidades permanentes o transitorias para ningún empleado público.

Es más, debido al conocimiento de escándalos públicos por parte de servidores públicos que gozan del fuero o inmunidad constitucional, en algunos países, esta prerrogativa o privilegio se ha venido acotando o limitando (no aplica cuando se trata de delitos en flagrancia o excepto por traición, delito grave o alteración de la paz), de tal forma que se cuente con un sistema equilibrado que por un lado, de protección a la función pública de determinados cargos y por la otra, que dicha

protección no provoque excesos en su ejercicio que pongan en cuestionamiento el fin público que caracteriza a esta prerrogativa.

En tela de juicio está por ejemplo la razón expuesta por Jesús Orozco Henríquez, quien ha manifestado que "no parece que vaya muy de acuerdo con la justicia un sistema en el que, para destituir a diputados y senadores en el Congreso Federal, o para destituir a los diputados locales en los Congresos estatales, los 'jueces' sean, precisamente, sus enemigos políticos en la misma legislatura. Lo mismo sucede respecto de todos los demás empleados importantes electos o no electos de la federación y de los Estados en cualquiera de los órganos públicos, cuando el Congreso Federal o los congresos locales están dominados mayoritariamente por un partido o un grupo de partidos enemigos de los titulares o de los otros altos empleados de los otros órganos ... Es evidente que los menos imparciales para fungir como jueces, por su afiliación partidista y su adhesión a grupos políticos, así como por su actividad y su participación en una lucha política constante inherente a su función, son los diputados y los senadores. Cualquier juicio en que los representantes legislativos sean los jueces de otros empleados públicos para decidir la destitución, la culpabilidad o la protección penal, lleva a algo inevitable: que los acusados sean juzgados por sus amigos o bien por sus enemigos y, casi siempre, por ambos. El resultado de esto es muy sencillo: la decisión final dependerá de si son más los amigos que los enemigos o a la inversa."<sup>214</sup>

---

<sup>214</sup> Valdés S., Clemente, El Juicio Político, Ed. Coyoacán, México, 2000, p. 188.



C. INHABILITACIONES. Otro caso de funciones jurisdiccionales que el Parlamento lleva a cabo, es el asunto de las incompatibilidades de empleos y comisiones que pueden limitar a sus miembros, cuando estos son sometidos a examen de la Cámara de Diputados o de la de Senadores<sup>215</sup>. Este tipo de incompatibilidad es la que prevé el artículo 62 constitucional, el cual dispone que "los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador."<sup>216</sup>

Los objetivos primordiales de esta prohibición constitucional, conocida como incompatibilidad parlamentaria, son el de garantizar el cumplimiento del principio de la división de poderes y preservar la independencia y control político que el poder Legislativo ejerce o debe ejercer sobre el Ejecutivo y evitar que los representantes populares distraigan su atención en otras actividades ajenas al encargo que se les ha conferido por la soberanía nacional, es decir, el pueblo.

Finalmente, cabe acotar que respecto a las funciones jurisdiccionales del Legislativo, también estuvo en su momento la calificación contencioso político o

---

<sup>215</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., p. 165-166.

<sup>216</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit., p. 43.

autocalificación, o bien, en la calificación de las elecciones que se realizaba por los propios miembros del Congreso que lo iban a integrar, constituyendo una Comisión para tal efecto, el llamado Colegio Electoral. El sistema de calificación contencioso político, que si bien se mantuvo durante muchos años en nuestra legislación, lo cierto es que fue severamente criticado toda vez que se consideraba que el mismo, se prestaba a manipulaciones ya que, la mayoría en las Cámaras se erigía en juez y parte de los procesos electorales y por lo tanto, prácticamente era nula la posibilidad de alterar el sentido de las elecciones, aún de acreditarse irregularidades en la jornada electoral. No obstante, dicho proceso de autocalificación fue sustituido, y para 1996, en el artículo 60 constitucional se estableció el sistema de heterocalificación mixto para el caso del poder Legislativo, ya que en una primera instancia, participa el Instituto Federal Electoral y en el caso de haber impugnación, interviene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para el caso de la elección del presidente de la República, se estableció un sistema de heterocalificación jurisdiccional puro, ya que en el artículo 99 fracción II de la Ley Fundamental, se otorgan facultades a la Sala Superior del Tribunal Electoral para realizar el cómputo final de la elección de presidente y para que proceda a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto al candidato triunfador.

**j) Administrativa.** Como hemos dicho, el Congreso tiene una función legislativa, consistente en expedir leyes; es decir, normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, en las diversas materias de su competencia. Sin embargo, por otro lado puede realizar actos que en substancia jurídica no son leyes sino "actos

administrativos", los cuales presentan atributos contrarios a la ley, ya que son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decreto y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia, de lo contrario, serían actos jurisdiccionales.<sup>217</sup>

Entre las funciones administrativas que puede desplegar el Congreso de la Unión, se encuentran las relacionadas con el nombramiento de altos funcionarios (ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, Procurador General de la República, por citar algunos.). También, dentro de esta función, está la relativa al funcionamiento del propio Congreso, como puede ser el de expedir su propia Ley Orgánica (Art. 70 constitucional) y su reglamento (Art. 71 constitucional). Asimismo, son parte de la función administrativa del Congreso mexicano las siguientes: admisión de nuevos Estados o territorios a la Unión Federal; erección de los territorios de los Estados; formación de nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; arreglo definitivo de las diferencias entre los estados por lo que atañe a límites territoriales y cuando no se tengan carácter contencioso; cambio de residencia de los poderes federales, para declarar la guerra (Art. 73, fracciones I, III, IV, V Y XII constitucional), entre otras.

**k) Electoral.** Esta función se refiere a la actividad desplegada por el Congreso para designar al presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto,

---

<sup>217</sup> Cfr. Burgoa, Ignacio, Op. cit., p. 641.

interino o provisional, según sea el caso, para lo cual incluso, se ordena que dicho Congreso para tales efectos, deberá constituirse en Colegio Electoral.

La anterior función electoral la encontramos establecida en la fracción XXVI del artículo 73 y en los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La fracción XXVI del artículo 73 constitucional dispone que el Congreso tendrá facultad "para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución."<sup>218</sup>

El artículo 84 constitucional, por su parte, señala que "en caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de

---

<sup>218</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 51.

las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior. Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.”<sup>219</sup>

Por último, el artículo 85 constitucional establece que “si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1°. de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior. Cuando la falta del Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la

---

<sup>219</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., pp. 59-60.

Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre en su caso, al Presidente interino. Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior." <sup>220</sup>

Como se desprende de los preceptos anteriores, efectivamente el Congreso mexicano despliega una función electoral, consistente en la elección de un presidente interino, provisional o sustituto, en los casos de ausencia de dicho funcionario.

**1) De Investigación.** Esta función consiste en los estudios, análisis o investigaciones de índole política, económica, jurídica, cultural, etc., que puede realizar el Congreso por conducto de asesores, especialistas o expertos, con objeto de obtener un diagnóstico y en su caso, una solución más adecuada a determinado problema o planteamiento, que ha de ser discutido y resuelto desde el ámbito legislativo.

En este sentido, es menester decir que parte fundamental en el buen funcionamiento y desempeño del poder Legislativo está el de erradicar los vicios que falsean y desvirtúan la acción de la Asamblea Legislativa, entre las que se encuentra la ignorancia, el empirismo, la política de menor cuantía, el proceso legislativo al vapor, los análisis y estudios legislativos incompletos, las reformas inconsistentes o ligeras; por citar algunos. Sin duda, un paso importante para

---

<sup>220</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 60.

acabar con estos vicios lo es el conocimiento o la preparación de los legisladores para un cumplimiento eficaz de la misión que se les ha encomendado. En este sentido, cabe recordar que no hay oficio, así sea el de tejedor o zapatero, que no exija un aprendizaje, premisa de la que no está exento el legislador.

Decía el maestro Manuel Herrera y Lasso: "legislar es tarea que supone preparación adecuada, visión previsora, ciencia y pericia; y tales cualidades muy pocos la reúnen. De ahí que la creación de la norma jurídica haya de encomendarse a un hombre o a un grupo reducido selecto".<sup>221</sup> Lo anterior nos lleva a la reflexión de que hay quienes no reúnen estas cuatro cualidades, pero les ha correspondido ser legisladores, lo que no implica que su desempeño como tales vaya a ser estéril, porque si bien algunos de ellos no habrán de saber a hacer leyes, sí sabrán tener la sensibilidad y el sentido común de qué tipo de leyes le van mejor al pueblo que representan. En efecto, la democracia es una acción de ciudadanos, no de expertos o especialistas; por ello el legislador, el representante político, no tiene que ser necesariamente un experto en tal o cual tema, el legislador no tiene ni debe necesariamente saber la técnica legislativa, pero debe saber cuáles son las decisiones para el bien común, lo cual implica un deber a estudiar, aprender y conocer de mejor manera los asuntos, allegarse de elementos de juicio que le permitan dilucidar el panorama, y estar en condiciones de tomar decisiones.

---

<sup>221</sup> Citado en Coordinación Nacional de Diputados Locales, Op. cit., p. 23.

Si se reconoce que el arte de legislar deber ser fundamentalmente un acto de entender la realidad social, de leer, de pulsar dentro de ella para saber qué la constituye esencialmente, cuál es su esencia y poder determinar qué se necesita para alcanzar el bien común, ello nos lleva necesariamente a que el legislador está obligado a: ver, juzgar y actuar, con veracidad, justicia y prudencia, por medio de visiones, previsiones, diagnósticos análisis, estudios, asignación de cargas y responsabilidades, integración y organización.

En este rubro, es necesario expresar la gran riqueza que encierra la investigación para la tarea legislativa. Conviene, en principio traer a colación lo que diría alguna vez Angeles Mendieta Alatorre: "Una de las experiencias mas hermosas del ser humano es, y ha sido siempre mirar la luz ... la luz nos hace ver, observar, advertir a tiempo, considerar la forma, la proporción y el color. De igual manera, la luz del espíritu nos permite inquirir, indagar y descubrir aquellas cosas que no percibimos claramente con los sentidos pero que, algunas veces intuimos que existen y que necesitamos poner en claro para que sirvan o se aprovechen, esto es investigar."<sup>222</sup>

Luego entonces, con la investigación se enlaza el adiestramiento que se requiere para explorar campos poco conocidos o definitivamente extraños; pone en juego las aptitudes más significativas de la vida intelectual, como son la curiosidad inteligente, al actividad inquisitiva y el razonamiento; organiza el proceso mental

---

<sup>222</sup> Mendieta Alatorre, Angeles, Métodos de Investigación y Manual Académico, Ed. Porrúa, 23ª edición, México, 1998, p. 3.





de acuerdo con las necesidades heterogéneas del material de estudio; concatena y relaciona el conocimiento; busca la verdad y, finalmente, apela a la noble y alta decisión de descubrir nuevas luces para indagar otros procesamientos en los terrenos de la cultura, la ciencia y la técnica; es decir, cubre y precisa los elementos que han de iniciar la gran aventura del pensamiento y la creación.

Investigar es una sistemática y refinada técnica de pensar que emplea herramientas, instrumentos y procedimientos definidos, con objeto de obtener una solución más adecuada a determinado problema o planteamiento. La investigación es un método para alcanzar un fin, una técnica precisa y ordenada para descubrir aspectos desconocidos de un área del conocimiento, es hacer diligencias para descubrir algo o para esclarecerlo.<sup>223</sup>

No puede luchar quien carece de conocimientos, de preparación, de técnica. En este sentido, la lucha se aprende, se sabe, se conoce. En cambio, la emoción se adquiere, no hay que conocerla, sino sentirla. El problema estará, para el legislador, en cómo hacerla sentir. Por supuesto que para llegar a este fin se requiere un medio. Y este se aprende, se adquiere; por lo tanto, no basta el fin, sino investigarlo y mostrar el camino que a él conduce, es necesario conocer y sentir la naturaleza del fin, de lo que se quiere, de lo que se busca. Es, como diría Raúl Carranca y Rivas, que "el cirujano que opera a un hombre sin saber qué es un hombre en realidad, tanto en lo externo como en lo interno o subjetivo, ignora la

---

<sup>223</sup> Mendieta Alatorre, Angeles, Op. cit., p. 4.

grandeza de su arte y en consecuencia se queda más en lo aparente, en lo formal." <sup>224</sup>

De nada vale el camino que conduzca a un fin si se ignora la substancia del fin. La esperanza, la ilusión, incluso la incertidumbre, encierran el conocimiento y la intuición de un fin, de un objeto; debe haber siempre una brújula orientada, porque la tarea legislativa sin brújula de conocimiento es un barco a la deriva. Cuando se legisla se analiza y se discute, se debate y se propone, se es crítico y se alega, pero los alegatos y las propuestas se hunden en el vacío cuando se arguye lo que no se piensa, o se piensa a la ligera. No es concebible la palabra sin estudio, sin pensamiento, sin belleza. Sin duda, la función del legislador se aprende estudiando, pero se ejerce pensando. "Palabra sin estudio, sin pensamiento es apenas balbuceo incipiente; y si le falta belleza no podrá nunca convencer." <sup>225</sup>

Se convence cuando el legislador de verdad, además de su sensibilidad social, suma el pensamiento y la razón y expone argumentos objetivos, analíticos, datos, soportes, etc. Como se ve, necesitan los legisladores de la conjunción de dos fuerzas: las del sentimiento y las del pensamiento. Es precisamente en esta función de investigación del Congreso, donde los asesores e investigadores en materia jurídica, económica, social, entre otros, participan de manera importante, como un auxilio o apoyo subsidiario del legislador.

---

<sup>224</sup> Carranca y Rivas, Raúl, *El Arte del Derecho*, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1991, p. 11.

<sup>225</sup> Carranca y Rivas, Raúl, *Op. cit.*, p. 21.

En base a lo expuesto podemos concluir diciendo que las tareas de análisis, diagnóstico e investigación, se convierten en instrumento de consulta que los miembros del Congreso requieren para orientar su trabajo en áreas o temas específicos sobre las que no tienen suficientes conocimientos, pericia o experiencia, o bien para confirmar sus ideas. La investigación cumple así un papel fundamental en el desarrollo del Parlamento, siempre desde una perspectiva subsidiaria, lo que permite a los legisladores aprender y conocer de mejor manera el tema o asunto sobre el que habrá de trabajar, dando como resultado una función legislativa profesional, y abre la oportunidad de que las decisiones tomadas sean producto sí de la sensibilidad, pero también de la mesura y la prudencia, y por otro lado, el de cotejar, comparar y confrontar con otros poderes, principalmente el Ejecutivo, los diagnósticos y las propuestas de solución, enriqueciendo el debate, la orientación política y en general, el papel de equilibrio que tiene el Congreso y con ello, responder de mejor forma a los intereses de la nación.

**m) Movilización de la Opinión Pública.** El Parlamento, sin duda, es un espacio para canalizar la opinión pública, ya que al ser estos foros plurales, permiten que se expresen las opiniones, posturas, pareceres y criterios de la sociedad y posteriormente, dirigirlos a una concreción eficaz. Es así que el Parlamento, como voz nacional, como comité de agravios y en virtud de su permanencia y continuidad y por la difusión que se hace de sus actividades, puede lograr la generación de movilidad de opinión. Incluso, a este respecto, cabe la frase de

Stuar Mill, quien concibió al Parlamento como un "Congreso de todas las opiniones de la Nación."<sup>226</sup>

**n) Legitimación del Sistema Político.** El Congreso tiene sin duda una legitimación democrática, ya que precisamente su conformación deviene de las elecciones populares bajo el entendido de que, en las democracias modernas, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, que todo poder político emana de la voluntad popular, que es la soberana. Por otra parte, ya como poder público, el Congreso, o mejor dicho, sus miembros, protestan y consecuentemente, se obligan frente a los gobernados a respetar la Constitución y las leyes, lo que implica el no cancelar las instituciones democráticas, así como el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados.

**ñ) Negociadora.** Hemos dicho que por su naturaleza representativa, el Congreso constituye un mosaico de manifestaciones humanas, sociales, culturales y políticas. Que en él, se encuentran integradas las principales fuerzas políticas y se integran y confluyen todos los sectores que conforman la sociedad. Hemos dicho también que el Congreso hace leyes, delibera, realiza funciones de control, administrativas, y otras más que hemos expuesto. Luego entonces, el Congreso a fin de poder tomar sus determinaciones, y en virtud de su conformación plural, realiza un proceso dinámico de intercambio de opiniones, reflexiones, datos,

---

<sup>226</sup> Citado por Planas Silva, Pedro, Teoría de la Democracia y Poder Legislativo, en Alvarez, Marcelo y Rodríguez, Ronny, El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración, Ed. UPD/OEA, México, 2001, p. 52.

discusiones, etc., entre los diversos miembros y fuerzas políticas que lo conforman, lo que obliga al acercamiento de coincidencias para tomar acuerdos y resoluciones respecto de un asunto legislativo en particular. Es así que los miembros del Parlamento despliegan una función negociadora, que consiste precisamente, en la búsqueda de acuerdos con los demás integrantes del Congreso sobre asuntos en los que hay divergencia de interés o apreciaciones encontradas en cuanto a la técnica, a la forma o al fondo, a fin de buscar una posición que permita allanar el camino para tomar una decisión.

Incluso, la importancia de la función negociadora que debe realizar el Parlamento y que deriva de la propia función representativa de aquel, es que a ésta última función también se le ha denominado como función de "integración pública de intereses", términos que identifican que las decisiones son tomadas mediante la confluencia del conjunto de los intereses involucrados en un proyecto o, al menos, de los más importantes, pero cuya integración es posible gracias al consenso alcanzado mediante el diálogo de las distintas fuerzas políticas. Respecto de esto, resulta oportuno lo manifestado por Gregorio Peces-Barba en cuanto a que el Congreso es "el único sistema capaz de integrar ... a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías."<sup>227</sup> Y si partimos de que una vez expresadas las diferentes opiniones se requiere tomar alguna de ellas, y en términos

---

<sup>227</sup> Citado por Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., p. 133.

democráticos se ha de adoptar la que tenga el mayor número de adhesiones, lógicamente implica que el amalgamiento o integración de voluntades derivaron, por regla general, en un proceso de negociación en la toma de dicha decisión legislativa.

**o) Constituyente.** De conformidad con lo dispuesto en la Ley Fundamental, otra competencia del Congreso de la Unión es la función constituyente, consistente en la actividad desplegada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para reformar o adicionar los preceptos constitucionales, siendo el caso que cuando se actúa para reformar la Constitución Política, el Congreso no actúa como órgano legislativo ordinario, sino como poder constituyente derivado o de reforma. Incluso, para ello, la propia Constitución prevé un procedimiento especial al que debe sujetarse el Congreso, por lo que en ese sentido, se determina que dichas reformas constitucionales deberán ser aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de las Cámaras del Congreso y por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

En efecto, el artículo 135 constitucional establece que " la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de

los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”<sup>228</sup>

**p) Diplomática.** En términos generales podemos decir que esta función desplegada por el Congreso mexicano, se desprende no sólo de las funciones que la propia Constitución le otorga –aunque algunas de las veces únicamente a una de sus Cámaras- en materia de política exterior, aprobación de tratados o convenciones internacionales, nombramientos del personal del servicio exterior mexicano, sino que también deriva de aquellas otras actividades que el poder Legislativo despliega como una proyección hacia el exterior dentro de la integración y relación internacional. En este contexto podemos tomar en cuenta los diferentes vínculos con instituciones parlamentarias y gubernamentales que el Congreso realiza con diversos países de la aldea mundial, así como con agrupaciones multinacionales y organizaciones no gubernamentales a nivel internacional, con las cuales celebran diversidad de reuniones interparlamentarias con diversas delegaciones regionales y nacionales alrededor del mundo. Ejemplo concreto de esta función diplomática desarrollada por el Congreso mexicano está el del Parlamento Latinoamericano, que aunque su función es más de tipo deliberativo que de decisión, y que su actuación se expresa más como un órgano de recomendaciones no obligatorias sobre diversas problemáticas, no por ello deja de ser un foro para la integración de los países parte de dicho Parlatino y no obstante se desdibuja la vinculación diplomática desarrollada por los legisladores que concurren a las reuniones convocadas por el mismo.

---

<sup>228</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 116.

Por otra parte tenemos las reuniones interparlamentarias, cuya finalidad es construir agendas comunes de carácter legislativo en temas relevantes de la relación bilateral. Asimismo los Grupos de Amistad, mediante los cuales se diversifica la política exterior mexicana, procurando el intercambio de experiencias legislativas y la promoción de estudios sobre temas comunes; Igualmente, avalan el nombramiento de embajadores y cónsules, aprueban o no la incorporación de tratados internacionales, actos de guerra, viajes oficiales, sin olvidar que cualquier materia internacional que requiera su aplicación en cierta ley, debe someterse al procedimiento legislativo correspondiente.

**k) Complementaria: Gestoría.** La gestoría es una actividad complementaria por la que se brinda apoyo, orientación y asesoría a los gobernados, ya sea en lo individual o de manera colectiva, que les permita la búsqueda de soluciones a los problemas planteados o bien, para satisfacer la concreción de ciertos servicios públicos. Sin duda, la gestoría que realizan los integrantes del Congreso si bien no está determinada como una atribución textualmente ordenada en la ley, y si bien tampoco constituye la principal función del Congreso, lo cierto es que resulta relevante atender a la misma, ya que la demanda de la ciudadanía al Legislativo en este rubro se ha impuesto como una realidad social y cultural.

Lo cierto es que la población ve en el Parlamento un interlocutor o mediador propicio y adecuado que considera puede y debe solucionar su problemas. Es así que por confusión, ignorancia, por mal información o por una cuestión cultural, la población acude e incluso exige gestiones por parte de los legisladores, más aún,



esta confusión también se incrementa en épocas electorales, donde los candidatos a legisladores o los partidos políticos, comprometen su desempeño a la atención de demandas populares que responden más a un esquema administrativo, de políticas públicas o de otras instancias públicas más que legislativas, pero en las que sin embargo, repetimos, el Legislativo puede ser un intermediario para la solución de las peticiones sociales.

Más aún cabe acotar, por ejemplo, que en la Cámara de Diputados se han implementado a nivel institucional "oficinas de enlace" de los diputados, que se han constituido como espacios de vínculo entre el representante popular y el representado, pero además, han fungido como oficinas de orientación, asesoría y en general, como un canal para la atención de la gestoría. Aunado a esto, también existe una Comisión de Gestoría y Quejas de dicha Cámara de Diputados, que precisamente cumple con los fines a los que hemos aludido.

### **2.3. Mecanismos de control parlamentario en México.**

Es debido a la tendencia de quien ostenta el poder político a aumentarlo que surge la necesidad de restringirlo, de limitar a los detentadores del poder y sujetarlos a medios de control, ya que el poder político que no es controlado degenera no sólo a los hombres, sino también a las formas de gobierno. Es así que la naturaleza perversa en el ejercicio del poder ha sido reconocida desde tiempos remotos como un peligro, como un fenómeno que aleja de la racionalidad. El despotismo, como la tiranía, son formas de gobierno que sirven a los intereses personales, fallando

con ello a su fin social que es precisamente lograr la realización de los intereses de la sociedad. Es por ello que se hace indispensable la necesidad de limitar el ejercicio del poder y establecer medios de acceso a él, así como límites y controles para su ejercicio. En tal sentido, el control es necesario por exigencia propia de la naturaleza del poder político para mantener su estabilidad; luego entonces, el control existe porque de otra manera sería posible atentar en contra de derechos fundamentales que deben ser protegidos, y no se puede permitir a los gobernantes el ejercicio arbitrario del poder. Es así que el control se constituye como el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder, la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y los derechos fundamentales del ser humano. En consecuencia, para el buen funcionamiento de un Estado, es indispensable que el poder sea controlado.<sup>229</sup>

En este contexto, parece pertinente el pensamiento sostenido por Karl Loewenstein en el sentido de que el poder político encierra, en sí mismo, la semilla de su propia degeneración que implica que cuando el poder no está limitado, el poder se transforma en tiranía y arbitrario despotismo. Por tanto, agrega, "es evidente y numerosas son las pruebas ... que allí donde el poder político no está restringido y limitado que el poder se excede. Rara vez, por no decir nunca, ha ejercido el hombre un poder ilimitado con moderación y comedimiento. El poder lleva en sí mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder - ¿y dónde se pueden encontrar?- serían capaces de resistir a la tentación de

---

<sup>229</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, Op. cit., pp. 18-37.

abusar del poder."<sup>230</sup> En este mismo tenor, y de manera coincidente, Lord Acton indicaba "el poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromper absolutamente."<sup>231</sup>

Es precisamente por este carácter demoníaco, e incluso se puede decir por el terror que ha provocado muchas de las veces el ejercicio del poder, que nace como un remedio la función de control del poder, el cual puede revestir diferentes modalidades tales como el control de constitucionalidad, el control de legalidad, el control político, entre otros, pero cuyo propósito común es limitar el ejercicio del poder para garantizar la vigencia de la Constitución Política, asegurar el respeto de los derechos humanos y hacer posible la vigencia plena de la democracia.

Es así que la libertad de los ciudadanos sólo puede estar garantizada si el poder se encuentra limitado. De que la necesidad de la división de poderes, de distribuir potestades y competencias, ya que si no hay distribución no hay limitación. Luego entonces, poder dividido es poder limitado, pero dichas limitaciones solo pueden ser efectivas si se garantizan con instrumentos de control, por lo que el control del poder se convierte así en un supuesto básico de la democracia.<sup>232</sup>

En tal virtud, el ejercicio de los controles tiene como fin dar certidumbre sobre las acciones del poder, lo que a su vez permite obtener dos objetivos: la defensa de

---

<sup>230</sup> Citado por Solís Fallas, Alex, El Control Parlamentario, en Alvarez, Marcelo y Rodríguez Ronny, Op. cit., p. 366.

<sup>231</sup> Citado por Solís Fallas, Alex, Op. cit., p. 366.

<sup>232</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., pp. 240-241.

las libertades y la preservación de la legitimidad del poder. En consecuencia, es correcta la afirmación que se hace de que el control no se ejerce para destruir ni para sustituir al poder, sino que se ejerce por el propio poder para su conservación.

Ahora bien, por otro lado, es necesario asentar que dentro del esquema del control del poder, debe quedar claro que el gobernado es el tramo último de los eslabones del control, es el gobernado el que mediante la expresión de su voto dirime las controversias que los agentes políticos suscitan. Es así que el único control eficaz es el electoral y que los procesos democráticos constituyen una evaluación de los gobernados expresada en las urnas. Luego entonces, a través del sufragio se faculta indirectamente al ciudadano para practicar un voto de confianza o de censura con relación a un partido político determinado, con lo que también asume uno de los aspectos del control político.<sup>233</sup> Es como diría Carré "el pueblo tiene en sus manos el contrapeso a sus propios representantes por medio de las elecciones periódicas."<sup>234</sup>

Lo que es capaz de subordinar al poder, es el poder. Es así que el control es una función del poder, por consiguiente, sólo puede entenderse como parte inherente del poder mismo. En efecto, controlar al poder es un acto de poder, no se puede controlar al poder desde fuera del poder, ni sin poder, ni contra el poder. Es así que controlar al poder es una manifestación de poder. En consecuencia, los

---

<sup>233</sup> Cfr. Valadés, Diego. Op. cit., pp. 84-187.

<sup>234</sup> Citado por Aragón, Manuel. Op. cit., p. 96.

instrumentos del control del poder son parte del mismo, esos instrumentos tienen que ser de naturaleza bidireccional, de lo contrario, el control del poder se convertiría en un poder constituido sin control, dando como resultado un poder arbitrario por no tener contrapeso. Ahora bien, un control es bidireccional porque en él intervienen ambos órganos del poder; así por ejemplo, el control político va del Parlamento al gobierno, y del gobierno al Parlamento.<sup>235</sup>

Para Carla Huerta, el control se instituye para evitar que la autoridad se exceda en el ejercicio del poder y no permitir que abusen de sus facultades en perjuicio de los gobernantes, manteniendo así el equilibrio de fuerzas entre los poderes. En consecuencia, afirma que "el control del poder político es la facultad concedida a los órganos del Estado por el orden jurídico, para que en curso de su interrelación vigilen la observancia de las limitaciones establecidas al ejercicio de sus funciones y las hagan efectivas."<sup>236</sup> Asimismo señala que el objeto del control es el poder político, el cual se lleva a cabo a través de la Constitución, ya que en ella se han establecido las relaciones de cooperación e interdependencia entre los poderes, puesto que el control se efectúa mediante atribuciones específicas de control, pero también por la realización de funciones en colaboración entre diversos órganos públicos, y es precisamente por la racionalización del poder y el de lograr un equilibrio y balance del poder político que evite el abuso o excesos en el poder, que debe incluirse el sistema de control desde la norma fundamental.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> Cfr. Valadés, Diego, *Op. cit.*, pp. 17-210.

<sup>236</sup> Huerta Ochoa, Carla, *Op. cit.*, p. 56.

<sup>237</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, *Op. cit.*, pp. 119-120.

Ahora bien, compartimos el criterio de la autora aludida en cuanto a que los medios de control hacen efectivas las limitaciones contenidas en las normas jurídicas (principalmente en la ley fundamental), y éstos pueden darse en diversas formas, como son: a) el establecimiento de las limitaciones en el ordenamiento jurídico; b) la previsión de atribuciones delimitadas y distribución competencial, es decir, el otorgamiento a los órganos controlantes de las facultades necesarias, sea mediante la realización conjunta de funciones o el ejercicio autónomo e independiente de determinadas facultades que la Constitución les confiere respectivamente; c) colaboración en la realización de funciones, consistente en la vigilancia y supervisión de la realización de ciertas funciones completándolas; d) realización o bloqueo de la función, entendido como el otorgamiento o negativa de aprobación de actos o incluso su prohibición; e) la evaluación para concretar proyectos de ley o completar actos específicos, y f) remediación o reparación a través de la imposición de sanciones y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos.<sup>238</sup>

En este contexto, es precisamente por lo que señala Carla Huerta que el control "se lleva a cabo gracias a que la Constitución ha establecido relaciones de cooperación e interdependencia entre los poderes, pues el control no sólo se efectúa mediante atribuciones específicas de control, sino también en virtud de la realización de funciones que se realizan en colaboración con otros órganos. De esta manera, en ciertos casos puede el Poder Legislativo determinar si toma una

---

<sup>238</sup> Cfr. Huerta Ochoa, Carla, Op. cit., pp. 117-118.

decisión con el fin de controlar los actos del Ejecutivo, o si coopera ayudando a complementar la función." <sup>239</sup>

Respecto al control del poder, Diego Valadés indica que separar los poderes es una necesidad para la subsistencia de la libertad y mientras mayor sea la órbita de influencia del poder, menor será la esfera de las libertades de los gobernados, por el contrario mientras menor sea la influencia del poder, mayor será la de las libertades individual y colectiva. Para el mismo autor, en un sistema constitucional democrático, el poder público debe tener las siguientes condiciones: a) estar distribuido, b) ser regulado, c) estar limitado, d) ser accesible, e) ser predecible, f) ser eficaz, y g) estar controlado. En ese sentido, señala que tales condiciones reclaman niveles de equilibrio; que la distribución funcional no debe ser tan grande que atomice ni tan reducida que concentre excesivamente las funciones del poder; la regulación debe obedecer a principios de racionalidad y no de desconfianza y burocratismo; la limitación implica el ejercicio temporal de las funciones de manera tal que no provoque ni inestabilidad ni anquilosamiento; la accesibilidad debe darse por las libertades del sufragio; la predictibilidad por el respeto a la ley fundamental y la permanencia de las instituciones; la eficacia como la acción pública de responder a las necesidades sociales y el control como el mecanismo para verificar, evaluar e impedir el desbordamiento del poder.<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Huerta Ochoa, Carla, Op. cit., p. 119.

<sup>240</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit., pp. 2-9.

Para el mismo autor, y tomando en cuenta el pensamiento de Lipset, la estabilidad de un sistema democrático depende además del desarrollo económico, de la eficacia y la legitimidad de las instituciones públicas. De ahí que la importancia de los mecanismos de control reside en que son ellos los que posibilitan el funcionamiento de las instituciones, por lo que se puede arribar a que el control del poder puede ser entendido como un conjunto de instrumentos jurídicos y políticos que permiten mantener el equilibrio de las instituciones para evitar que se desvíen de sus atribuciones, lo que origina a su vez, la estabilidad del propio poder.<sup>241</sup>

Diego Valadés sostiene que el enemigo del pueblo no está en el adversario del poder que aspira a su limitación, sino en el partidario del poder excesivo que, sin proponérselo, lleva el poder a la ilegitimidad y, por lo mismo, al colapso. También comenta que si bien el control político puede ser visto como un elemento de legitimidad, lo cierto es que los controles, son asimismo, una expresión de la racionalidad del poder. Afirma categóricamente que sin control, el poder sería incomprensible e inaceptable; sin control el poder soberano se transferiría al titular de los órganos del poder; es precisamente la existencia de controles lo que le da justificación al constitucionalismo, así como vigencia y positividad al Estado de derecho.<sup>242</sup> Asimismo, expresa que con los instrumentos de control político se protege esencialmente al destinatario de la Constitución; con los instrumentos de control jurídico del poder se protege fundamentalmente a la Constitución.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit., pp. 186-187.

<sup>242</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit., pp. 17-28.

<sup>243</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit., p. 130.



Según Diego Valadés "un sistema de controles mal entendido puede conducir al bloqueo del poder, por virtud del cual lo que uno hace lo deshace el otro, o a la inhibición del poder, como resultado del cual nadie hace lo que le corresponde. En contraste, un sistema de controles desatendido conduce a la indiferencia, en que nadie se preocupa por lo que hacen los demás, o a la complicidad, donde todos encubren los desaciertos propios con los ajenos. En una democracia funcional el control del poder involucra a todos los órganos del poder e implica que el ejercicio de éste sea verificable, para que se pueda comprobar lo que cada quien ha hecho; responsable, para que se pueda sancionar a quien infrinja su deber; razonable, para que no se impida el cumplimiento de las asignaciones, renovable, para que no se interrumpa la capacidad creativa de las instituciones; revisable, para que se puedan corregir los errores, y equiparable, para que no haya predominancias que perjudiquen el único interés supremo, que es el de los ciudadanos."<sup>244</sup>

Asegura el mismo autor que cada mecanismo de control tiene una gama de efectos, pero también implica la necesidad de examinar su compatibilidad con otros mecanismos. No se controla mejor por tener muchos controles, sino por tener exactamente los que se necesitan y puedan funcionar, así, por ejemplo, señala el caso del poder Conservador creado en 1836 que, como se sabe, en el orden de las atribuciones resultaba desmesurado ya que prácticamente limitaba su responsabilidad sólo ante Dios y ante la opinión pública, la que no podía imponer más sanción que la de una remota crítica. El poder Conservador en efecto se erigía en árbitro último de todas las decisiones de poder, fue así que el temor a la

---

<sup>244</sup> Valadés, Diego, Op. cit., p. 158.

tiranía condujo a su vez a ella, es así que el constituyente, pretendiendo construir mecanismos de control para contrarrestar excesos como los perpetrados por Santa Anna, los resultados fueron contraproducentes, ya que no se advirtió que cuando los mecanismos de control son excesivos, resultan contrarios a la naturaleza de los órganos controladores o controlados, haciéndose ineficaces.<sup>245</sup>

Por último Diego Valadés señala que subsiste una gran preocupación por el control del poder, en tal sentido, considera que no se trata de encontrar nuevos instrumentos o mecanismos respecto a los ya existentes, sino de hacerlos operativos, y es precisamente esto el contenido de la recuperación constitucional, el de consolidar la positividad de la norma y de la democracia misma. Se trata de que a través de la ley fundamental, se racionalice la organización y el funcionamiento de los órganos del poder, ya que para una democracia consolidada, es indispensable una Constitución consolidada, siendo ésta aquella cuya eficacia y rigidez da certidumbre respecto a la acción de los órganos del poder y de la tutela de las libertades públicas, adquiriendo en este proceso una relevancia los mecanismos de control político, ya que sin estos, es imposible una Constitución consolidada y en consecuencia, una consolidación de la democracia. Por tanto, puntualiza diciendo que la reforma que se emprenda debe tener tres objetivos: 1º) reequilibrar las relaciones entre los órganos del poder; 2º) redefinir las funciones de los órganos del poder; y 3º) restablecer la legitimidad funcional del poder.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Cfr. Valadés, Diego, *Op. cit.*, pp. 346-349.

<sup>246</sup> Cfr. Valadés, Diego, *Op. cit.*, pp. 411-425.

En este sentido es que dicho autor señala que entre las propuestas para alcanzar un nuevo equilibrio institucional, está el perfeccionamiento de los mecanismos de control político desplegado por el poder Legislativo, establecidos en el marco constitucional, así como el retorno de instituciones ya probadas en el sistema constitucional mexicano e incluso, el planteamiento de mecanismos planteados en diferentes momentos de la vida institucional.

Como se observa, de los conceptos doctrinarios expuestos, se deriva una premisa fundamental en la teoría del control y que es que el control del poder sólo puede ser entendido en un Estado constitucional; es decir, la Constitución sólo tiene sentido cuando es concebida como un instrumento de limitación y control del poder. Luego entonces, control y Constitución se encuentran indisolublemente ligados: que el control es un elemento inseparable del concepto de Constitución.<sup>247</sup> Que no es concebible la Constitución como ordenamiento jurídico, y menos aún como ley fundamental social y democrática de derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los controles.<sup>248</sup> Como bien afirma Manuel Aragón "el control pasa a ser así un elemento inseparable de la Constitución, del concepto mismo de Constitución. Cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su 'realización'; ocurre, simplemente, que no hay Constitución."<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Aragón, Manuel. Op. cit., pp. 81-120.

<sup>248</sup> Aragón, Manuel. Op. cit., p. 102.

<sup>249</sup> Aragón, Manuel. Op. cit., p. 120.

De lo hasta aquí asentado, se puede afirmar que para la existencia de un Estado de derecho democrático es necesario la existencia de instrumentos de control del poder. Que estos constituyen un elemento inseparable de la Constitución y que no puede concebirse un sistema constitucional, si al mismo tiempo no se le estructura sobre la base amplia de límites y controles al ejercicio del poder público. Que debe verse al control como el vehículo a través del cual, se hacen efectivas las limitaciones del poder.

Asimismo, existen diversos mecanismos de control que se pueden manifestar en modalidades diferentes, pero con una misma esencia, que es el de limitar el ejercicio del poder político para evitar sus abusos. Dada la diversidad, pluralidad o heterogeneidad de controles, se deriva que también son varios los agentes que pueden ejercer el control del poder (Suprema Corte de Justicia, Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc.), pero respecto al control político, es a un órgano político al que ha de corresponder desplegarlo, en otras palabras, el responsable del control político es el Congreso, luego entonces, hay un "control legislativo" en el ejercicio del poder.

Ahora bien, el control político es una función que el poder Legislativo realiza a través de diversos procedimientos y propósitos distintos, por lo que en este sentido referirse a control político es lo mismo que referirse a control legislativo, función cuya esencia es la inspección, vigilancia, fiscalización, revisión, comprobación, denuncia, escrutinio y discusión pública de los asuntos públicos. En todo caso, los procedimientos o mecanismos que le pueden permitir al poder

Legislativo llevar a cabo la función de control político pueden ser informales o formales: los mecanismos informales son aquellos que no tienen un procedimiento jurídicamente regulado en la Constitución u otras normas (conferencias de prensa, oficios pidiendo información, denuncias públicas, discursos en comisiones y pleno, por citar algunos); los mecanismos formales son aquellos establecidos en la ley fundamental y demás ordenamientos jurídicos (aprobar tratados internacionales, aprobar el presupuesto de egresos, entre otros).

El control político es una función que se realiza sobre las actividades de la Administración Pública y la totalidad de los funcionarios públicos; es decir, el Congreso está facultado para controlar las actividades del titular del Ejecutivo Federal, lo mismo que cualquier entidad pública. Asimismo, el poder Legislativo realiza su función de control bien como órgano constitucional (pleno o comisiones), o a través de los diputados en su condición personal; o también, a través de los Grupos Parlamentarios.

Derivado de lo anterior, se llega a decir que hay una doble condición del control legislativo en el sentido de que hay un control "por el Parlamento", mismo que es el que realiza el cuerpo como órgano, que implica inevitablemente una decisión de la mayoría; y un control "en el Parlamento", el cual es desplegado por otros entes distintos a la mayoría, principalmente por la oposición.<sup>250</sup>

---

<sup>250</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., p. 191-194.

Frente a este contexto, cabe la definición que de control político hace Alex Solís Fallas, del que dice “es la actividad formal e informal que lleva a cabo el Poder Legislativo, con el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo, órganos y entes públicos, así como la de sus titulares, se adecuan al ordenamiento jurídico, al respeto por la ética en el ejercicio de la función pública y otros mandatos fundados en la voluntad popular.”<sup>251</sup>

Otro punto importante del control legislativo es el que señala Alex Solís Fallas, en el sentido de que el fundamento jurídico sobre el cual descansa dicho control es el que deriva de seis principio o postulados democráticos a saber:

1) *El principio de soberanía nacional.* Implica que la función de control que realiza el Congreso mediante la inspección, vigilancia, fiscalización, revisión, comprobación, denuncia, escrutinio y discusión pública de los asuntos públicos, lo realiza a nombre y representación de los gobernados. En efecto, ello deriva de nuestra propia ley fundamental, al haber establecido como postulados el que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; y que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; y que 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 (artículos 39, 40 y 41 constitucionales). Es pues, por virtud, de la imposibilidad física de una democracia directa, que se instituye la figura de la representación política que deriva

---

<sup>251</sup> Solís Fallas, Alex. Op. cit., p. 376.

precisamente de la voluntad general expresada en las urnas de manera periódica, por lo que se delega la función de control a dicha representación popular.

La función de ser órgano representativo por excelencia, confiere al Congreso o poder Legislativo una posición especial. Como institución, resulta clave en el proceso político. Su representación popular, las fuerzas diversas que lo conforman, sus procedimientos deliberantes, la participación de las minorías que hacen oír su voz, el debate permanente fecundo, la elaboración de la ley mediante un proceso abierto y público con participación de grupo de interés, permiten a esta institución básica un papel protagónico y todavía decisivo en la actividad política. Un Parlamento con procedimientos transparentes que confiera garantías a las minorías y que se respete la voz de la mayoría; un Parlamento activo representa un factor de equilibrio de poderes, con los contrapesos esenciales en la democracia.

2) *El principio de legalidad.* Como ya se ha sostenido, los detentadores del poder público están obligados frente a los gobernados a respetar la Constitución y las leyes, lo que implica el no cancelar las instituciones democráticas, así como el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados. Incluso el Congreso, es en muchas de las veces el órgano donde se recibe la protesta de funcionarios públicos de hacer guardar la ley fundamental y las leyes que de ella deriven, ya que lo que finalmente se busca es el imperio de la ley. Es así, y como ya se dijo, que la función de control político conlleva el que el poder Legislativo vigile que el sujeto pasivo de control adecue su actuación al ordenamiento jurídico, al respeto

por la ética en el ejercicio de la función pública y otros mandatos fundados en la voluntad popular.

3) *Principio de responsabilidad de los servidores públicos.* El Estado de Derecho mantiene la exigencia de un sistema de pesos y contrapesos gubernativos y, desde luego, el papel encomendado al Congreso de la Unión no sólo como encargado de creación del ordenamiento jurídico, sino como órgano de control político, que es indispensable para el normal funcionamiento de las instituciones del Estado. En tal sentido, el constituyente cuidó que el poder otorgado a los poderes constituidos se encontrara balanceado, siempre sujeto a la norma fundamental, nuestra Constitución. Por ello, a fin de asegurar la supremacía del orden constitucional, estableció medios de control jurídico, pero a efecto de lograr el normal funcionamiento de las instituciones que sustentan al Estado, así como su adecuada nivelación, generó los medios de control político.

Dentro de los medios de control político, nuestra Constitución prevé en su Título Cuarto el juicio político y la declaración de procedencia, encomendando el desarrollo de los mismos al órgano político por excelencia, el Congreso de la Unión. Así pues, la obligación constitucionalmente otorgada al Congreso de la Unión de controlar políticamente al gobierno, no sólo se traduce, mediante el procedimiento de juicio político, en la posibilidad de censura a los servidores públicos que realizan altas tareas gubernamentales a fin de lograr el saneamiento de los órganos encargados de la función pública, sino también, a través del procedimiento de declaración de procedencia, en la obligación de defensa política



de las instituciones del Estado, con el que se logra, además, combatir la impunidad.

4) *Principio de división de poderes.* Como ya se ha expuesto con detalle anteriormente, este principio deriva de la necesidad de que el poder sea limitado o controlado, para el buen funcionamiento de un Estado democrático. En consecuencia, se afirma que mediante la distribución de competencias entre los órganos del Estado o la restricción del ámbito de acción de los gobernantes o detentadores del poder público, se establece un límite a la posibilidad de abusar de éste. Es así que la delimitación en ámbitos de actuación por parte de los titulares del poder político, permite que se dé una forma de controlar el ejercicio del poder, ya que la separación relativa de funciones a partir del otorgamiento prioritario de ellas a distintos órganos, trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder, y la cooperación, es decir, la interdependencia o realización conjunta de acciones, constituyen un sistema de control del poder mismo. Con esta premisa se logra una ventaja esencial que consistente en eliminar el peligro de que un órgano ignore cuál es el campo preciso de sus atribuciones y lo desborde.

Los razonamientos expuestos son el origen a lo que hoy se ha denominado como la "teoría de los frenos y contrapesos" o "teoría de la división de poderes", que más que una división de poderes, es el ejercicio de funciones diferentes, particularmente de tres primordiales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. En conclusión, la separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político.

5) *Principio de inviolabilidad legislativa.* Este principio tiene su fundamento en la premisa de que la eficacia del control político descansa fundamentalmente en la independencia (que no dislocación) del poder Legislativo frente a cualquier otro poder formal o informal, principalmente del Ejecutivo. En efecto, para que un poder Legislativo sea realmente tal, es indispensable que tenga plena libertad, tanto como cuerpo colegiado como de sus propios integrantes en lo individual, a fin de que cumplan las atribuciones constitucionales y legales que se les han conferido y con ello, la función de control político.

La inviolabilidad legislativa incluso puede ser entendida como un principio parlamentario de libertad. En tal sentido, se sostiene que el "principio de libertad puede ser entendido en varios niveles y referido a dos sujetos diferentes. Los diversos niveles o conceptos de libertad son: el libre albedrío o libertad interior, la libertad física y la libertad jurídica ... Los dos sujetos a quienes podemos referir la libertad son el Parlamento como cuerpo colegiado, en su conjunto, con la plenitud de facultades y obligaciones que la Constitución y las leyes le confieren y, por supuesto, en los sistemas bicamerales cada una de las cámaras que lo integran; el otro sujeto posible es cada uno de los parlamentarios en particular ... Por el principio de libertad el poder Legislativo debe poder actuar con plena autonomía frente al Ejecutivo en primer lugar, pero también frente a cualquier otro poder formal o informal que pueda pretender impedir o estorbar el ejercicio del derecho del Parlamento a emitir sus decisiones sin cortapisas, dentro del ámbito de sus facultades legales y constitucionales ... Un Parlamento sin libertad colectiva no lo es de verdad; puede serlo en apariencia, formalmente existirá como órgano electo

por los ciudadanos, pero no será poder Legislativo si no cuenta, en la ley y en la práctica, con plena autonomía para llegar a sus propios acuerdos ... El legislador debe gozar plenamente de la facultad de la persona humana que conocemos como libre albedrío ... Diversas normas, tanto constitucionales como leyes secundarias y reglamentos, se han expedido con el objeto de preservar la libertad plena en el ejercicio de la función legislativa." <sup>252</sup>

Efectivamente, con el fin de garantizar este principio de inviolabilidad o libertad parlamentaria y con ello, el de no restringir o anular la función del poder Legislativo, es que en el caso de México se han establecido en la Constitución las siguientes figuras jurídicas:

- a) Fuero inmunidad. Consistente en el privilegio o prerrogativa de los diputados y senadores para ser inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, sin que jamás puedan ser reconvenidos por ellas, y que se consagra en el párrafo primero artículo 61 constitucional. Lo que se trata con esta figura es que un diputado no se vea amenazado de ser acusado por injurias, amenazas, difamación u otras conductas, por las opiniones que manifieste en el ejercicio de su encargo y que inhiba precisamente su función política de denuncia, de mociones, de intervenciones, etc.
  
- b) Fuero del recinto parlamentario. Esta figura consistente en que el Presidente de cada Cámara vele por el respeto al fuero constitucional de los miembros de

---

<sup>252</sup> Batfz Vázquez, Bernardo, Op. cit., pp. 111-115.

la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, principio que se consagra en el segundo párrafo del artículo 61 constitucional, cuyo propósito es garantizar la seguridad del inmueble donde se encuentra el recinto así como de los propios legisladores, para que no se entorpezca la labor legislativa.

c) Fuero de no procesabilidad. Este fuero consiste en que los diputados y senadores, así como determinados altos funcionarios, no sean requeridos de responsabilidad penal sino hasta después de que un órgano legislativo determine, por medio de una resolución recaída en el procedimiento previsto en la propia Constitución, que dicho individuo queda a disposición de las autoridades judiciales para que éstas juzguen la actuación de esa persona y, en su caso, le impongan la sanción correspondiente. Respecto a esta prerrogativa, se ha sostenido que descansa como una necesidad política de impedir que la Asamblea sea privada de uno o parte de sus miembros por intervención de una jurisdicción extraña, y que sólo puede suceder esto, con la autorización de la propia Asamblea; además, el hecho de que el fuero tiende a proteger la independencia y autonomía de un poder frente a los otros, no implica revestir a sus miembros de impunidad, sino que condiciona la intervención de otras jurisdicciones a la satisfacción de determinados presupuestos que sólo puedan ser calificados por la Cámara relativa, y mientras no exista el consentimiento de la Asamblea, ninguno de sus miembros puede ser enjuiciado por otra autoridad. Esta prerrogativa la encontramos en el artículo 111 constitucional.

d) Incompatibilidad parlamentaria. Implica que los diputados y senadores propietarios, durante el período de su encargo, no pueden desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los Estados por los cuales disfrute de sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; siendo el caso, cesarán en sus funciones representativas mientras dure la nueva ocupación, incluso, la desobediencia de este mandato traería la pérdida del carácter de legislador. Lo que se busca es que no exista dependencia económica del legislador que perturbe la función de control sobre un poder del que se reciben ingresos, poniendo en duda la imparcialidad: Este principio se consagra en el artículo 62 constitucional.

6) *Principio de reconocimiento constitucional.* Este principio implica que la actividad de control legislativo deriva de las diversas facultades y atribuciones que la Constitución le establece al Congreso de la Unión, bien de manera colegiada o a cada una de sus Cámaras. Lo anterior es así pues como ya se ha dicho, no es posible pensar en una Constitución si ésta no descansa en la existencia de controles dirigidos a fiscalizar el ejercicio del poder, para evitar abusos o excesos por parte de sus detentadores.<sup>253</sup>

Por su parte, respecto al control legislativo, Carla Huerta Ochoa sostiene que su fin es evitar abusos por parte del Ejecutivo Federal, que éste se extralimite en sus facultades en perjuicio de los individuos; aunado a que dicho control legislativo

---

<sup>253</sup> Cfr. Solís Fallas, *Atex*, Op. cit., pp. 369-374.

busca mantener el equilibrio entre los poderes evitando que el Ejecutivo adquiriera mayor influencia sobre los otros, o que ejerza más facultades de las que constitucionalmente le han sido atribuidas.

Para Manuel Aragón, el Parlamento constituye la pieza fundamental de la organización política de los Estados democráticos, pero que se acrecienta en los sistemas parlamentarios, primero porque que el órgano legislativo es el único que recibe la legitimación popular (diferente en el presidencial en que tanto el Ejecutivo como el Legislativo la tienen), y segundo, porque del Parlamento emana el gobierno, mismo que además controla y puede censurar hasta derribarlo.<sup>254</sup> Que en efecto, hay una extensa red de controles, como son los jurisdiccionales, políticos y sociales, siendo así el control legislativo uno de esos controles.

El mismo Aragón argumenta que una de las principales funciones del Parlamento en el Estado constitucional es precisamente la de controlar al gobierno, ya que ese tipo de Estado se basa tanto en la división de poderes como en el equilibrio de ellos, es decir, se da la existencia de controles recíprocos, de frenos y contrapesos, que eviten el ejercicio abusivo, ilimitado e irresponsable de la autoridad.

El autor aludido, después de una reflexión sobre la situación crítica del sistema parlamentario, sobre la cual ya nos hemos referido con anterioridad y que

---

<sup>254</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., p. 224.

habremos de comentar nuevamente más adelante, contundente sostiene que "el control resulta imprescindible para la existencia misma del Parlamento, ya que éste sólo tiene razón de ser en la medida en que se presente como un poder distinto del poder Ejecutivo, es decir, en cuanto que sea capaz de actuar como cámara de crítica y no de resonancia de la política gubernamental."<sup>255</sup>

Aragón considera que respecto al control parlamentario hay dos significados: el estricto y el amplio. Dice que el estricto es aquel que supone que la función del Parlamento debe ligarse necesariamente a la relación de responsabilidad política del gobierno y cuyos instrumentos a ejecutar sean precisamente la moción de censura y la votación de confianza, o sea, que trae aparejada la sanción o lo que denomina "efecto conminatorio". Por lo que hace al sentido amplio de control, ello se entiende como toda la actividad desplegada por el Parlamento destinada a fiscalizar la acción del gobierno o de otros entes públicos, lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o la exigencia de responsabilidad política inmediata.<sup>256</sup>

En tal sentido, el citado autor considera que el significado correcto del control legislativo es el amplio, ya que sostener lo contrario implicaría que la operatividad de la función de control político se ceñiría a un margen muy reducido, ya que este sólo podría darse si existe la posibilidad de que el gobierno pierda la confianza de la mayoría del Parlamento. Por ello, concluye que la fuerza del control parlamentario descansa más que en la sanción directa en la indirecta; más que en

---

<sup>255</sup> Aragón, Manuel, Op. cit., p. 251.

<sup>256</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., pp. 248-249.

la obstaculización inmediata, en la capacidad de crear o fomentar obstaculizaciones futuras; más que en derrocar al gobierno, en desgastarlo o en contribuir a su remoción por el cuerpo electoral;<sup>257</sup> que en alusión a Rescigno viene siendo una responsabilidad política difusa, o sea, un debilitamiento político del gobierno;<sup>258</sup> es la esperanza de sanciones mediatas o futuras que el ejercicio del control podría desencadenar, su trascendencia en la opinión pública que derive en posteriores controles sociales o acentuando el control político-electoral, esto es, precisamente lo que se ha llamado como esperanza de sanción.<sup>259</sup>

En este contexto, apoyamos la tesis de que en efecto no es indispensable una sanción directa, inmediata o conminatoria, sino una sanción indirecta o difusa, es decir, el debilitamiento político del gobierno que implique una moción pero no de censura ni destitución por la propia institución electoral, sino del retiro de la confianza del cuerpo electoral. Esto obviamente debe ser así, más aun si se considera que en los sistemas presidenciales no existe ni la cuestión de confianza ni la designación del gobierno por el Legislativo y consecuentemente, la moción de censura por parte de éste último hacia el gobierno, salvo en aquellos casos en donde se prevé juicio político al Presidente, y que podría ser tomado como un equivalente. Luego entonces, si se aceptará la tesis estricta de control pecaría de reduccionismo, ya que no sería extrapolable a los regímenes presidenciales. En efecto, la idea de una sanción directa nos llevaría a la conclusión de que en los

---

<sup>257</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., pp. 249-250.

<sup>258</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., p. 188.

<sup>259</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., p. 194.



régímenes presidenciales no hay control político, lo cual obviamente resulta inaceptable, pues como ya se dijo, el Legislativo despliega una serie de funciones que más allá de su resultado directo o sancionador, sí hace una labor de limitación y control al influir en la opinión del cuerpo electoral, el cual, a través del sufragio, está facultado indirectamente para practicar un voto de confianza o de censura con relación al gobierno o los actores políticos; es el pueblo ejerciendo el contrapeso a sus propios representantes por medio de las elecciones periódicas.

Bajo este panorama, parecen oportunas las palabras de Rubio Llorente en el sentido de que "la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo cuya voluntad soberana, ha de resolver, a favor de uno o de otro, el contraste entre los dos criterios ... denunciar de modo continuo ante el electorado los errores que el Ejecutivo comete, para apartar la voluntad popular del partido o partidos que lo ocupan ... la finalidad del control sí es la de someter la actuación del órgano controlado a la decisión de una voluntad superior, la del pueblo, a la que quienes ejercen el control atribuyen (o proponen) como contenido, el de su propia voluntad."<sup>260</sup>

No obstante las reflexiones anteriores, hay una corriente doctrinaria que sostiene que el control legislativo es un control que debe conducir a la responsabilidad política o la imposición de sanción. Es así que hay quienes sostienen que si bien el control comprende en un primer momento el de determinar si el controlado

---

<sup>260</sup> Rubio Llorente, Francisco. La forma del Poder, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 212.

cumplió con los cánones o parámetros (normas o principios), existe un segundo momento que es el de una eventual acción conminatoria sobre el sujeto controlado (Giannini), o una medida punitiva que sancione al controlado e imposibilite la persecución de su actividad (Galeotti). Otros más han dicho que se esta sometido a un control político en cuanto a que se es políticamente responsable (Galizia), son decisiones de control aquellas en las que se hace valer la responsabilidad política del Gobierno (Manzella), el control político se manifiesta en la votación de la moción de censura (Fenucci), el control implica indispensablemente el ejercicio de facultades sancionadoras (Santaolalla).

Sin embargo, insistimos que dichas tesis no las compartimos por las razones expuestas con anterioridad, en cuanto a que si se admiten, nos llevaría a no aceptar como mecanismos de control político aquellos que no incluyan la posibilidad de adoptar medidas sancionadoras, quedando excluidos todos aquellos instrumentos jurídicos que no conlleven la posibilidad de sanción contra el sujeto controlado; y porque excluye la existencia de control legislativo en los regímenes donde el Gobierno-Ejecutivo no es políticamente responsable ante el Legislativo.

Por otro lado, para Aragón y parte de la doctrina, el control parlamentario reviste características singulares como son el que es un control subjetivo, de oportunidad, voluntario y político. Nos dice que es subjetivo porque descansa en la libre apreciación del controlante; que es de oportunidad porque no se somete a reglas de verificación o razones jurídicas, sino a la conveniencia política; que es voluntario ya que el sujeto controlante es libre para ejercer o no el control y porque

de ejercerse no necesariamente ha de implicar una sanción; y que es político porque está a cargo de sujetos u órganos políticos. En consecuencia, sostiene que el control jurisdiccional es objetivado (responde al marco normativo), verificado (está sometido a razones jurídicas o a la interpretación –aplicación de las normas), necesario (ha de actuar cuando es solicitado y por tanto ha de emitir necesariamente una sanción) y es realizado por juristas.<sup>261</sup>

Otro punto que no puede pasar desapercibido respecto al control legislativo es al que alude una parte de la doctrina, en el sentido de que dicho control es un instrumento cuyo ejercicio es más bien un derecho de las minorías. Lo anterior resulta correcto en los regímenes parlamentarios, donde el gobierno cuenta con la confianza de la mayoría e incluso, es conformado por el propio Parlamento como institución (es decir, de la decisión de la mayoría). En este contexto, el control por el Parlamento puede estar frenado pero la minoría puede ejercer el control en el Parlamento, siendo tal minoría la que revitaliza el control legislativo en el caso de los sistemas parlamentarios. Sin embargo, en los sistemas presidenciales no puede aludir a "minorías" sino a "oposición", toda vez que en este tipo de regímenes el gobierno –Ejecutivo- no deviene ni cuenta con la confianza mayoritaria del Legislativo, sino que deviene de su propio proceso de elección popular, lo que puede llevar a que la Asamblea Legislativa tenga una mayoría distinta a la del Ejecutivo, lo que se ha llamado gobierno dividido. Bajo esta óptica, se puede desprender que no siempre es la minoría el sujeto de control legislativo, por el contrario puede darse un control por la mayoría (distinta al partido político

---

<sup>261</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., pp. 136-137.

del Presidente) y a su vez, por cada grupo parlamentario (distinto al partido político del presidente). En resumen, en un sistema presidencial, cuando hay gobierno dividido, se puede dar de manera simultánea un control "por el Parlamento" y "en el Parlamento" por parte de la oposición más que de la minoría, pues incluso, esta puede ser aquella del partido político en el gobierno.

Cabe acotar que dentro de la teoría del control, se ha considerado de suma importancia la minoría u oposición parlamentaria de tal forma que, por ejemplo, en Inglaterra se ha institucionalizado la figura del Jefe de Oposición de su Majestad en el Parlamento, el cual, desde 1937, ha tenido la función de criticar los actos de gobierno y cuyo éxito o fracaso es materia de interés público.<sup>262</sup> Asimismo en Grecia se ha establecido la figura del Jefe de la Oposición, título que recibe el Jefe del Grupo Parlamentario más importante de la oposición entre los que no participan en el Gobierno y que goza como consecuencia de una serie de privilegios y de derechos especiales previstos en el ordenamiento jurídico.<sup>263</sup>

De todo lo expuesto, podemos redondear diciendo que el control parlamentario o legislativo reúne las siguientes características: a) es una función que consiste en la inspección, vigilancia, fiscalización, revisión, comprobación, denuncia, escrutinio y discusión pública de los asuntos públicos; b) esta función es una pieza central en el esquema de frenos y contrapesos que evitan el ejercicio abusivo, ilimitado e irresponsable de la autoridad; c) es una función que se realiza sobre las

---

<sup>262</sup> Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., p. 144.

<sup>263</sup> Cfr. Planas Silva, Pedro, Op. cit., p. 75.

actividades de la Administración Pública y la totalidad de los funcionarios públicos, es decir el Congreso está facultado para controlar las actividades del titular del Ejecutivo Federal, lo mismo que cualquier entidad pública; d) es una función que se funda en los principios de soberanía, legalidad, responsabilidad, división de poderes, inviolabilidad legislativa y reconocimiento constitucional; e) es una función que se puede realizar "por el Parlamento", o sea por el cuerpo colegiado o la mayoría, o bien, "en el Parlamento", es decir, por el diputado o el grupo parlamentario, obviamente –por lo general- de la oposición; f) es una función que responde a condiciones de subjetividad, voluntariedad y oportunidad política; y f) esta función no necesariamente debe implicar una sanción directa o inmediata, se trata más bien de una sanción indirecta o lo que se ha llamado responsabilidad política difusa, que es el debilitamiento del gobierno ante el electorado, a fin de que se de una sanción político-electoral, en sentido figurado, un voto de confianza o de censura electoral.

Como ya se dijo con anterioridad, se comparte la tesis de que el control legislativo se ejerce a través de todas las actividades desarrolladas por el poder Legislativo, y como el propio Rubio Llorente lo a afirmado los procedimientos parlamentarios son de naturaleza multifuncional, de tal suerte que "el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia a procedimientos determinandos, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria".<sup>264</sup> No obstante se reconoce, como lo ha hecho ya parte de la doctrina, que hay procedimientos y

---

<sup>264</sup> Rubio Llorente, Francisco, Op. cit., p. 220.

órganos en donde el control legislativo se expresa de una manera clara. En este sentido y tomando en cuenta el principio de reconocimiento constitucional del control y de que Constitución y control están indisolublemente ligados, es que a continuación se citarán algunos de los mecanismos formales de control que, concretamente, nuestra Constitución Política ha dispuesto para que el Poder Legislativo, bien conjuntamente como Cámara de Diputados y Cámara Senadores o bien en sus facultades exclusivas, lleve a cabo su función de control político. Entre dichos procedimientos, medios o mecanismos de control legislativo están los siguientes:

- 1) Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (Artículo 73, fracción VII).
- 2) Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (Artículo 73, fracción VIII).
- 3) Para crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (Artículo 73, fracción XI).
- 4) Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo (Artículo 73, fracción XII).

- 5) Para conceder licencia al presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituirlo, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución (Artículo 73, fracción XXVI).
- 6) Para aceptar la renuncia del cargo de presidente de la República. (Artículo 73, fracción XXVII).
- 7) Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación, en los términos que disponga la ley (Artículo 74, fracción II).
- 8) Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículo 74, fracción IV, párrafo primero).
- 9) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, la cual tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas (Artículo 74, fracción IV, párrafo primero y cuarto).
- 10) Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito (Artículo 74, fracción V).

- 11) Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, así como aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión (Artículo 76, fracción I).
- 12) Ratificar los nombramientos que el Ejecutivo federal haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales (Artículo 76, fracción II).
- 13) Autorizar al Ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia en aguas mexicanas (Artículo 76, fracción III).
- 14) Dar su consentimiento para que el presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria (Artículo 76, fracción IV).
- 15) Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario (Artículo 76, fracción VIII).



16) Recibir y analizar el informe anual que presente por escrito el presidente de la República sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país (Artículo 69).

17) Recibir y analizar el informe anual de los Secretarios del Despacho y los Jefes de los departamentos administrativos sobre el estado que guarden sus respectivos ramos. (Artículo 93, párrafo primero).

18) Citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades (Artículo 93, párrafo segundo).

19) Integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal. (Artículo 93, párrafo tercero).

20) Autorizar al Ejecutivo federal para suspender, en todo el país o en lugar determinado, garantías individuales para hacer frente a los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (Artículo 29).

Ahora bien, no obstante de existir por disposición de la ley fundamental el establecimiento de diversos mecanismos de control a favor del poder Legislativo, lo cierto es que no siempre, ha existido eficacia en su ejecución. Una serie de circunstancias y fenómenos del sistema político en México, como en otros muchos países, presidenciales o parlamentarios, han hecho que en la práctica el Congreso o la Asamblea Legislativa se vieran subordinados, subyugados o sometidos al Ejecutivo, de manera que se haya llegado a sostener el debilitamiento o crisis del poder Legislativo. Éste es precisamente el tema que se habrá de abordar en el siguiente capítulo, así como las propuestas que se plantean para su fortalecimiento, con el fin de que el Congreso asuma cabalmente su papel de poder, así como su función de contrapeso y de equilibrio en el ejercicio del mismo.

**CAPITULO III**  
**JUSTIFICACION Y PROPUESTAS**  
**PARA EL FORTALECIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO**

**3.1. El debilitamiento del Poder Legislativo.**

**A. LA DEBILIDAD DEL LEGISLATIVO EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES.**

Ferreya señala, con respecto al caso argentino, que la verdadera etiología de la disfunción fisiológica de la representación política es la licuación y debilitamiento de los roles del Congreso en cuanto a la legislación y el control, ya que las atribuciones del Congreso se han venido debilitando progresivamente y en algunos casos han tenido entidad suficiente como para generar, un presidencialismo hipertrofiado, tal es el caso argentino, que a pesar de haberse querido corregir con la reforma constitucional de 1994, pese a ello, no se ha logrado. Por tanto, sostiene que el gran desafío significa fortalecer la actividad del organismo legislativo, pero ello debe ser mejorando lo que se tiene, pues considera que no se puede cambiar de navío en medio de la travesía.<sup>265</sup>

En Argentina la crisis política atraviesa la función legislativa de lado a lado, por lo que los representantes deben recuperar su rol constitucional de hacedores de la

---

<sup>265</sup> Cfr. Ferreyra, Gustavo Raúl, Crisis de las Potestades del Congreso, a propósito de algunas Patologías del Sistema de Gobierno Presidencialista Argentino, en Mora Donato, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 230-236.

ley, y su trascendente misión de control político, atribuciones que se han logrado ir desdibujando paulatinamente, debido a las desviaciones del hiperpresidencialismo puesto en práctica. En efecto, la reforma de 1994 no introdujo disposición alguna para ordenar la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, es más, enfatizó la potestad legislativa del presidente, a lo que habría de agregarse el exento o ineficaz mecanismo de control, lo que ha derivado en que se dé un poder que se absolutiza al carecer de restricciones o límites consistentes y eficaces.<sup>266</sup>

Es así que en Argentina, el presidencialismo, debido a la facultad del Departamento Ejecutivo para legislar sobre materia propia del Congreso, bien mediante los llamados decretos de necesidad y urgencia o de la delegación legislativa, ha impedido el control legislativo. Se trata de un sistema que impide la concertación de soluciones dialogadas, afectando así a la democracia representativa y lo que es peor, de esta patología, surge la imposibilidad de desarrollar un equilibrio y una racionalidad del poder que se constituyan como garantía de libertad, convirtiéndose por ello estos postulados en una mera fachada normativa.<sup>267</sup>

Por su parte, Pérez Hualde señala respecto del sistema político argentino que el poder Ejecutivo asumió un protagonismo excluyente al atribuirse facultades legislativas por su propia iniciativa; el poder Legislativo permitió, con total pasividad, esas apropiaciones de facultades legislativas por parte del gobierno aún

---

<sup>266</sup> Cfr. Ferreyra, Gustavo Raúl, Op. cit., pp. 246-247.

<sup>267</sup> Cfr. Ferreyra, Gustavo Raúl, Op. cit., p. 248.

cuando no le fueron delegadas expresamente por el Congreso; y por otro lado, el poder Judicial toleró y convalidó en forma expresa todas estas situaciones de atropello al principio de división de poderes, al claudicar el Congreso a sus atribuciones constitucionales.<sup>268</sup>

En lo que respecta al sistema político de Costa Rica, Alfonso Muñoz ha señalado que el Parlamento se coloca en una posición de debilidad frente al poder Ejecutivo, principalmente por las siguientes razones:

1) Desplazamiento del debate y del liderazgo a otras instancias. El Parlamento no es el centro del debate nacional, el cual se ha desplazado hacia el Ejecutivo y otras instancias.

2) Ratifica iniciativas del Ejecutivo. A pesar de que el pueblo ha delegado esta facultad en el Parlamento, lo cierto es que el peso del Ejecutivo es tan fuerte que el Legislativo se ha convertido en un "ratificador de las iniciativas" del poder Ejecutivo"; pues la mayoría parlamentaria apoya con una actitud incondicional y no una lealtad crítica a éste último.

3) Desarrollo institucional insuficiente. El Parlamento tiene un relativo desarrollo institucional y se advierte una dependencia muy marcada de los poderes Ejecutivos de la región.

---

<sup>268</sup> Cfr. Pérez Hualde, Alejandro. El Congreso Nacional Argentino Frente a la Crisis, en Mora Donatto, Cecilia, Op. cit., pp. 490-493.

4) Incapacidad de técnica legislativa. Implica que desde su elaboración, no se permita medir su impacto social y económico, así como su viabilidad en su aplicación. Tampoco existe una fiscalización de la ejecución de las leyes que evalúe su impacto. Además, el diálogo entre el poder Legislativo y el Ejecutivo no es de igual a igual; el segundo está mejor equipado, lo que le permite tomar la iniciativa en las grandes decisiones nacionales, prepararlas, defenderlas y lograr que se aprueben.

5) Incapacidad parlamentaria para ejercer sus tareas en materia presupuestaria.

6) Falta de autonomía económica y financiera del Parlamento.

7) El control político poco desarrollado. No existe un método ni sistema para ejercer adecuadamente el control. Se advierte debilidad en las comisiones de investigación para cumplir con el mandato constitucional de control político que se les ha dado, con una normatividad inadecuada y recursos insuficientes.

8) Omisión o insuficiencia de la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones del poder Legislativo.

9) Atribuciones del poder Ejecutivo de diversa índole, mismas que le permiten participar de manera preponderante, como es el caso de ser colegislador, además de dirigir, planificar y coordinar la acción gubernamental.

10) El poder Ejecutivo desempeña tareas político-internacionales con muy escaso control del Parlamento.

11) El Poder Ejecutivo cuenta con atribuciones típicas de carácter administrativo tales como el ejercicio del poder de policía, nombramiento y vigilancia de los servidores públicos, suscripción de contratos administrativos, y una potestad normativa amplia.<sup>269</sup>

Además, el citado autor agrega que debido al sistema presidencialista de su país, la ausencia del Legislativo de sus principales funciones que incluso le han desplazado de las grandes decisiones para ser llevadas a la casa presidencial u otras instancias de negociación y de decisión, hacen que se le quite transparencia al proceso político y que la ciudadanía se distancie del Parlamento, por considerar que ha perdido capacidad de decisión y ha sido suplantado por otros entes. En tal sentido, y aludiendo a Defeuilles, indica que las prerrogativas legislativas, caídas en desuso, deben compensarse y orientarse hacia un papel de control – nosotros agregaríamos que real y efectivo- de la actividad gubernamental.<sup>270</sup>

Por su parte, Solís Fallas comenta que sí existe una crisis del Parlamento y que se vive una época de "Ejecutivos fuertes"; que efectivamente, el órgano Legislativo se ha replegado frente al gran órgano Ejecutivo, al haber perdido aquel su

---

<sup>269</sup> Cfr. Muñoz, Hugo Alfonso, Relaciones Parlamentarias con otros Organos del Estado, en Alvarez, Marcelo y Rodriguez, Ronny, Op. cit. pp. 86-92.

<sup>270</sup> Cfr. Muñoz, Hugo Alfonso, Op. cit., pp. 110-138.

independencia y los diputados su individualidad, panorama que resulta lamentable para la democracia. En tal sentido, y retomando lo expuesto por Sepulveda Iguiniz, coincide con éste en que el órgano Legislativo huele a viejo, que está anquilosado y sometido a la energía vital del Ejecutivo.<sup>271</sup>

Respecto a las principales causas de la crisis del Legislativo, que señala Solís Fallas, están las siguientes:

- 1) Que se ha colocado al poder Ejecutivo como el de mayor preponderancia en el sistema, y se ha convertido a éste poder en el centro de la gravitación política.
- 2) El Ejecutivo ejerce la iniciativa legislativa en los proyectos más importantes y ejecuta las leyes. En efecto, la función clásica asignada al Parlamento, ha dejado de ser obra exclusiva del mismo, ya que generalmente los proyectos de ley más importantes proceden principalmente del poder Ejecutivo, los cuales, son enviados al Parlamento simplemente para que con ninguna o pocas modificaciones sean ratificados por aquel, lo que significa que en la práctica el Legislativo se haya convertido en un órgano ratificador de los proyectos de ley y en consecuencia, de la agenda política elaborada por el Ejecutivo.
- 3) El papel protagónico en las relaciones internacionales, mismas que han venido en aumento, recae precisamente en la cabeza del presidente de la República.

---

<sup>271</sup> Cfr. Solís Fallas, Alex, Op. cit., pp. 403-404.



4) Un aumento considerable de la actuación pública del poder Ejecutivo, debido a la aparición de un Estado administrativo en campos inimaginados.

5) Falta de capacidad técnica por parte del poder Legislativo. En efecto, la Asamblea no cuenta con los recursos humanos y materiales apropiados para el cumplimiento de sus atribuciones como puede ser el análisis de leyes complejas enviadas por parte del Ejecutivo.

6) Una escasa capacidad del control parlamentario en materia presupuestaria, tanto para su examen, discusión y aprobación, así como para la revisión de la cuenta pública para conocer los resultados de la gestión financiera, la comprobación de si se ajustó a los criterios señalados por el propio presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Esto resulta lamentable si se toma en cuenta la importancia del presupuesto en la vida económica, política y social del país.

7) La línea del partido. Esto significa que el diputado ha perdido su identidad, debido, por un lado, a que los partidos políticos fueron los que lo llevaron al Parlamento y por otro, el presidente de la República a quien le debe su lealtad por haber influido en su elección. A ello se suma que si el presidente y el partido al que pertenece tienen la mayoría en el Legislativo, encontramos un órgano parlamentario sometido al Ejecutivo. Es tal vez la línea del partido la principal limitación que tiene el Legislativo en su función de control político, en virtud de la identidad de intereses que se da entre la mayoría legislativa y el presidente de la

República, por las circunstancias de pertenecer ambos al mismo partido político. Lo anterior debido a que la mayoría pretende evitar el ejercicio de la función de control político que pueda llegar a menguar el prestigio del gobierno y del propio partido ante el electorado. Sin duda, esta actitud, que puede calificarse de "alcahuetería política" es una constante que ha lesionado gravemente la democracia y al propio poder Legislativo.<sup>272</sup>

Estas y otras razones más, según Solís Fallas, y coincidiendo con el pensamiento de Ortí Bordas, es que el poder Ejecutivo puede llegar incluso a controlar la actividad controladora del poder Legislativo. Por ello, considera que "para que el sistema democrático constitucional pueda funcionar bien es preciso que el "Parlamento y el Gobierno (Poder Ejecutivo) sean iguales en prestigio e influencia (...) Si el Parlamento se encuentra, por una u otra razón, en situación de inferioridad (...) el equilibrio se rompe y se abre campo libre a la dictadura personal", tal y como ha sucedido tantas veces en América Latina. Pocas cosas dañan más al bien público que un disminuido legislador democrático."<sup>273</sup> La respuesta a esta crisis no es la debilidad del poder Ejecutivo, sino tener uno fuerte, ágil y eficaz, pero buscando la recuperación del espacio perdido del Parlamento. La alternativa es que éste se fortalezca en su función de control político, y que asuma el contrapeso o equilibrio en el desmedido poder del Ejecutivo.<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Cfr. Solís Fallas, Alex. Op. cit., pp. 379-413.

<sup>273</sup> Cfr. Solís Fallas, Alex. Op. cit., p. 399.

<sup>274</sup> Cfr. Solís Fallas, Alex, Op. cit., pp. 399-400.

Por otro lado, Elisabeth Ungar, respecto a la crisis del Congreso en Colombia, señala que en la última década, este poder se había convertido en uno de los símbolos más evidentes del desprestigio de las instituciones políticas, erosionando la credibilidad de la representación política, lo que motivó una reforma al fortalecimiento del Congreso como uno de los mayores retos en 1991. Sin embargo, comenta que el Congreso no ha logrado recuperar su legitimidad. Dice que debido al sistema presidencialista imperante en Colombia, la fragmentación, indisciplina y precariedad ideológica de los partidos políticos y la atomización de la representación en el Congreso, se han constituido como un obstáculo para que dicho Congreso cumpla cabalmente con sus funciones representativa, legitimadora, formadora y orientadora en la acción colectiva.<sup>275</sup>

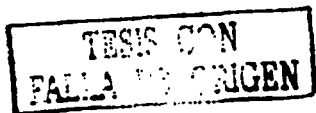
Para Rubén M. Perina a pesar de que el poder Legislativo es la pieza central de la democracia representativa y del sistema de división y equilibrio de poderes, en la mayoría de las democracias latinoamericanas hay una percepción generalizada de que la institución legislativa no cumple adecuadamente con sus funciones, además de que carece de representatividad, credibilidad y legitimidad.<sup>276</sup>

Por su parte, el argentino Ricardo Haro en relación a la debilidad del Congreso, señala como principales causas de dicha debilidad las siguientes:

---

<sup>275</sup> Cfr. Ungar Bleier, Elisabeth. El Impacto de la Crisis de Representatividad sobre el Funcionamiento y la Legitimidad del Parlamento, en Jackisch, Carlota, Compiladora. Representación Política y Democracia. Ed. Fundación Konrad Adenauer. Argentina. 1998, pp. 121-123.

<sup>276</sup> Cfr. M. Perina, Rubén. El Papel de la OEA en la Promoción de la Democracia y la Formación de Jóvenes Líderes, en Alvarez, Marcelo y Rodríguez, Ronny, Op. cit., p. 17.



1) Acentuada envergadura y cierto predominio del Ejecutivo sobre el rol gubernamental de los órganos Legislativo y Judicial. El fortalecimiento del Ejecutivo es de origen y se acentuó por un largo proceso de concentración de poderes, en el que fueron perdiendo entidad, por una parte, el Congreso, y por otra, las provincias. Lo anterior provocó la "ejecutivización" o "concentración" por parte del Ejecutivo en las funciones de los otros poderes; y la "desfederalización" o "centralización" de atribuciones que correspondían a las provincias para ser absorbidas por el gobierno federal, particularmente por el Ejecutivo.<sup>277</sup>

2) La complejidad de las demandas sociales y la ausencia de autonomía funcional, ante la falta de apoyo técnico, ocasionando que los parlamentos caigan bajo la dependencia de los funcionarios del Ejecutivo, quienes disponen de información y de la experiencia en los temas.

3) La disciplina partidista obliga generalmente a que se vote según las órdenes emanadas del partido o desde el ámbito Ejecutivo, lo que se torna grave si se considera que la mayoría parlamentaria y el Ejecutivo son del mismo partido, lo cual ocasiona una debilidad o disminución en la función del control político por parte de los diputados, las fracciones partidistas y por el propio Parlamento.<sup>278</sup>

Como se aprecia, de las argumentaciones aludidas y de otras que se han venido exponiendo en diversos foros y espacios, se puede decir que en efecto existe un

<sup>277</sup> Cfr. Haro, Ricardo, Op. cit., pp. 112-113.

<sup>278</sup> Cfr. Haro, Ricardo, Op. cit., pp. 165-166.

rasgo característico crítico de los Congresos u órganos legislativos en los regímenes o sistemas presidenciales, en el sentido de que ha sido relegado en sus funciones y ha mostrado una incapacidad para asumir su papel de control político, provocando así una posición de debilidad de este poder dentro del andamiaje político.

## B. LA DEBILIDAD DEL LEGISLATIVO EN LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS.

Francisco Rubio Llorente hace una serie de reflexiones, que podemos calificar de críticas, respecto al sistema parlamentario, en referencia particularmente al Español. En las ideas que desglosa, se dejan ver las debilidades del Parlamento al señalar que el control parlamentario real que hoy se ejerce sobre los gobiernos de la Europa Occidental no responden, ni poco ni mucho, al esquema teórico con el que se pretende explicar la democracia. Entre los principales argumentos que expone para arribar a tal consideración, podemos decir que están los siguientes:

1) Que el control parlamentario es hoy una apariencia que a nadie engaña, ya que la dualidad de sujetos (gobierno y Parlamento) es sólo aparente, como aparente es también la existencia de reglas con la que puede ser contrastada la actuación gubernamental. Esto debido a la concordancia política que existe entre gobierno y mayoría parlamentaria (derivado de la necesidad de que el gobierno cuente con la confianza parlamentaria) y del hecho de que esta concordancia está asegurada por la común pertenencia de los miembros del gobierno y de los de la mayoría parlamentaria a un mismo partido o coalición de partidos, por lo que no existe la

mínima posibilidad de que el control parlamentario pueda conducir al derrocamiento del gobierno. Incluso, el que no exista contraste entre el criterio del Parlamento (mayoría) y la acción gubernamental, en todo caso, lo que puede resultar es la confirmación y el aplauso, y una que otra reticencia intrascendente, las cuales fueron tal vez negociadas de antemano.<sup>279</sup>

2) Es debido a la penetración del gobierno en las Cortes –Parlamento- que se ha dado un predominio del Ejecutivo, que no es un fenómeno reciente. Dada la existencia de tal penetración es que la relación Parlamento y gobierno se ve afectada desde su base misma, dándose un desequilibrio que es acentuado por las normas que disciplinan el ámbito de relación entre ellos, distinguiéndose cuatro géneros de dicha relación:

- a) *Relaciones existenciales.* En cuyo caso se puede acotar que en el parlamentarismo contemporáneo, los Parlamentos no derriban a los gobiernos, limitándose, cuando mucho, a dar forma legal a decisiones tomadas fuera de ellos por los auténticos protagonistas políticos: los partidos políticos. En cambio tienen más libertad de opción los gobiernos, que pueden acudir a la disolución tanto para suicidarse como para reconstruirse.
- b) *Relaciones sobre las condiciones generales de funcionamiento.* Existe un desequilibrio a favor del gobierno ya que sus miembros tienen el privilegio del uso de la palabra en las sesiones de las Cortes; el de tomar la iniciativa de las sesiones extraordinarias para declarar el secreto de las sesiones; prioridad

---

<sup>279</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, Op. cit., pp. 217-218.

constitucional a los proyectos de ley; derecho a inscribir con carácter prioritario los asuntos que consideren pertinentes; contribuyen en la conformación del orden del día a través de su presencia en la Junta de Portavoces.

- c) *Relaciones en el ejercicio de la función legislativa.* Se da también un desequilibrio a favor del gobierno ya que éste tiene el monopolio de la iniciativa del Presupuesto General del Estado; facultad de vetar iniciativas; la facultad excepcional por vía del Decreto-Ley o el uso de una delegación legislativa. Estas potentes facultades a favor del gobierno hacen que resulten pálidas las de las Cortes.
- d) *Relaciones en el ejercicio de la función de control.* Si bien las Cortes tienen la facultad que pueden desarrollar en toda la actuación parlamentaria (citar a miembros del gobierno; derecho a preguntar; derecho a interpelar; derecho a solicitar ayuda; transmitir peticiones y solicitar explicaciones; llevar a cabo investigaciones; etc.), no obstante, esta función de control y estas atribuciones parlamentarias dependen siempre de la voluntad de la mayoría, políticamente coincidente con la gubernamental.<sup>280</sup>

3) Debido al sistema de partidos es que los parlamentarios no actúan con voluntad libre, actúan más bien como portavoces de su propio partido, sometidos a la línea o disciplina no ya del grupo parlamentario, sino a la de los órganos de dirección del partido, los cuales actúan y toman decisiones fuera del ámbito parlamentario. Con ello se puede decir que se afectan radicalmente las relaciones entre gobierno

---

<sup>280</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, Op. cit., pp. 231-235.

y Parlamento, ya que la mayoría parlamentaria es el partido o el conjunto de partidos o la coalición de partidos (que dan la confianza al gobierno), cuyos órganos directores son el gobierno y a cuyo servicio, de alguna manera, están afectando así a las instituciones de control parlamentario.<sup>281</sup>

4) Todo esto hace que se esté absolutamente de espaldas a la realidad y represente incluso un peligro grave para la libertad y la democracia la regulación actualmente vigente, de las relaciones que median entre el gobierno y el Parlamento en el ejercicio de éste dentro de la función de control.<sup>282</sup>

Por su lado, Manuel Aragón, como ya se ha hecho referencia con anterioridad al tratar el tema de régimen parlamentario, señala que no existe el ideal de subordinación del gobierno al Parlamento como se plantea en la teoría constitucional, bajo el entendido de que el gobierno debe gozar de la confianza del Parlamento. Para él más bien el panorama es crítico principalmente por la disciplina de partidos, lo que ha motivado denominaciones tales como "el Parlamento de Partidos" o "el Estado de Partidos". En tal sentido, de sus reflexiones se deriva una realidad singular respecto a la debilidad de los Parlamentos dentro de su sistema, siendo las causas principales de ello las siguientes:

---

<sup>281</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, Op. cit., p. 194.

<sup>282</sup> Cfr. Rubio Llorente, Francisco, Op. cit., p. 238.



1) No es fiel el retrato del parlamentarismo de hoy, sino la imagen de un tipo de parlamentarismo enfermizo, lo cual, más que mostrar al parlamentarismo parece mostrar su caricatura. Se trata de un Parlamento sin relieve político propio, totalmente sometido a la voluntad del gobierno, disminuyendo en exceso la función parlamentaria. La disciplina de partido y de su grupo parlamentario hacen difícil la remoción del gobierno por la Cámara. Las decisiones están predeterminadas ya que la suerte del gobierno no dependerá de los parlamentarios, sino de los jefes de sus respectivos grupos políticos, que serán los que actúen en los principales debates parlamentarios y los que den instrucción sobre el sentido del voto de sus partidarios legisladores. Esta situación genera el que hoy se califique al Parlamento como un Comité Legislativo del gobierno.

2) Luego entonces, se trata de una estructura que descansa en la subordinación del parlamentario individual a su jefe de grupo, la de éste a su partido y la del partido a su líder. Como el líder del partido mayoritario suele ser a su vez el presidente del gobierno, éste ocupa la cúspide del poder; a él están subordinados el gobierno, el partido y el grupo parlamentario, esto es, a él está subordinada la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo.

3) La práctica política del sistema parlamentario no parece que haya originado su mutación en un sistema presidencialista, sino más bien su transformación en un híbrido en el que se reúnen muchos de los inconvenientes de aquellos dos sistemas y muy pocas de sus ventajas. El resultado es una mezcla de presidencialismo incompleto y de parlamentarismo distorsionado, es decir, una

amalgama que produce el debilitamiento de la división de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política.<sup>283</sup>

4) Una cosa es el parlamentarismo de presidente de gobierno (o incluso, si se quiere, el parlamentarismo presidencial) y otra bien distinta su aparente transformación, que el autor cree patológica, en un parlamentarismo presidencialista.<sup>284</sup>

5) Que en Europa se ha venido generando una forma de gobierno que sin la transformación de las estructuras formales ha dejado en un segundo plano al Parlamento, otorgándosele una primacía indiscutible no ya al gobierno, sino a la persona que lo dirige, ocasionando una "presidencialización" del régimen parlamentario, lo que implica un híbrido que reúne los defectos del presidencialismo y del parlamentarismo. En todo caso, dicho híbrido tiende a convertirse no en una forma de gobierno de parlamentarismo "presidencial", sino en un parlamentarismo "presidencialista", es decir, como una perversión del parlamentarismo presidencial. Este problema se debe principalmente a los defectos que hoy tiene lo que se ha venido llamando "Estado de partidos".

---

<sup>283</sup> Cfr. Aragón Reyes, Manuel, Estudios de Derecho Constitucional, Ed. Centros de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 277-282.

<sup>284</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Constitución, Democracia y Control, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 233.

6) Esta perversión ha hecho que se debilite el sistema de frenos y contrapesos. No se trata de separarse de la democracia parlamentaria ni de la forma parlamentaria de gobierno instalando un régimen presidencial o semipresidencial; a lo que obliga es a la necesidad de "parlamentarizar" el régimen parlamentario, más aún, cuando un régimen presidencial no puede funcionar correctamente sin un Parlamento fuerte, mucho menos lo puede el régimen parlamentario.<sup>285</sup>

Por su parte, Bastida Freijedo sostiene que el parlamentarismo del siglo XIX poco tiene que ver con el del siglo XX, y lo mismo sucede con los instrumentos de control del gobierno. Señala que esto se debe a la penetración del parlamentarismo y del propio Estado por parte de los partidos políticos, situación que ha provocado varias consecuencias, a saber:

1) Que la vida parlamentaria tiene como unidad de acción y centro de representación política al grupo parlamentario, quien es el que realmente realiza las funciones parlamentarias, en virtud de que los diputados se integran o agregan a dicho grupo. Incluso, la institucionalización de los grupos es tal, que en algunos Parlamentos existe la Junta de Portavoces como estructura de las Cámaras.

2) Debido al enfeudamiento del Parlamento en los grupos parlamentarios, el diputado apenas tiene iniciativa propia y autónoma; en algunos asuntos, la competencia está atribuida en exclusiva a los grupos parlamentarios.

---

<sup>285</sup> Cfr. Aragón, Manuel, Op. cit., pp. 237-247.

3) El partido o partidos que a través de sus respectivos grupos parlamentarios constituyen la mayoría parlamentaria son, precisamente por ostentar la mayoría, los que conforman el gobierno. Es así que el partido enhebra como una aguja ambas instituciones: Parlamento y gobierno, de modo que el Parlamento, más que órgano legislativo, acaba siendo órgano sancionador de los proyectos legislativos aprobados por el gobierno, punta de lanza de esa mayoría. En tal virtud, no se trata de que la mayoría apoye al gobierno mismo, sino que éste es el que tiene el dominio sobre la mayoría y los resortes para mantenerla unida.

4) Precisamente por andamiaje partidista de las mayorías, es que hoy se encuentran alteradas las coordenadas del Parlamento en cuanto a su función de control, ya que el órgano controlador del gobierno es difícil que pueda ser cesado como consecuencia de una moción de censura o de la pérdida de una cuestión de confianza. Y cuando esto ocurre, no se debe a la eficacia de la función del control parlamentario, sino más bien a problemas internos de cohesión de la mayoría parlamentaria. En tal sentido, el control del gobierno no se da por el Parlamento (mayoría parlamentaria), sino más bien en el Parlamento; es decir, las que controlan fundamentalmente son las minorías parlamentarias a través de una responsabilidad no directa, sino difusa.<sup>286</sup>

5) En efecto, la cuestión de confianza ha pasado a ser un instrumento en manos

---

<sup>286</sup> Cfr. Bastida Freijedo, Francisco J., El Control del Gobierno en el Derecho Constitucional Comparado, en Ramírez, Manuel (ed.), el Parlamento a Debate, Ed. Truffa/Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, pp. 94-95.

del gobierno para controlar a su mayoría parlamentaria en momentos de debilidad de ésta, y si bien dicha moción de censura puede ser utilizada por las minorías como un instrumento de control, lo único que puede llegar a lograr es un debate sobre la política del gobierno pero no su cese, por lo que fuera de esto, lo cierto es que realmente la moción de censura se convierte en un instrumento de la mayoría parlamentaria para resolver sus diferencias internas y seguir siendo mayoría gubernamental, aun a costa de un cambio de gobierno.

Incluso, en este aspecto, se puede citar el caso de Alemania, en donde la cuestión de confianza requiere para su aprobación de una mayoría absoluta, lo que en apariencia puede ser una prueba de fuego para el Canciller federal, no obstante, esto no es así, ya que si no se obtiene la mayoría absoluta del Bundestag, el Canciller puede proponer al presidente federal la disolución de aquel dentro de un plazo de 21 días. Pero si el Bundestag elige por mayoría absoluta en dicho plazo a un nuevo Canciller federal, el derecho de disolución expira. Como se observa, la presentación por el Canciller de la cuestión de confianza se torna en una amenaza de disolución de la Cámara Baja, a la que le quedan dos opciones para frustrar la investidura: o darle el respaldo al Canciller o nombrar a otro igualmente por mayoría absoluta. Bajo este esquema, entonces se aprecia que aquel que es objeto del control se erige en controlador y la cuestión de confianza se torna en un instrumento de gobernabilidad.<sup>287</sup>

---

<sup>287</sup> Cfr. Bastida Freijedo, Francisco J., Op. cit., p. 96-97.

Como se puede observar de las posiciones doctrinales vertidas, se advierte una crisis o debilitamiento de la institución parlamentaria dentro de los regímenes parlamentarios, basada en una pérdida de eficacia de las formas de control y del control mismo que el Parlamento ejerce sobre el gobierno (Ejecutivo), provocando en los momentos actuales interrogantes, insatisfacciones y frustraciones sobre el papel de control parlamentario.

### C. LA DEBILIDAD DEL LEGISLATIVO EN MEXICO.

Como hemos asentado con anterioridad, existe en la doctrina una serie de posiciones que manifiestan la debilidad del poder Legislativo frente al Ejecutivo tanto en los sistemas presidenciales como parlamentarios, debilidad o crisis a la que no ha estado ajena México. En efecto durante muchos años, quizá podría decirse, que desde su vida independiente, en México hemos vivido un régimen presidencialista, en el cual, el titular del poder Ejecutivo ejerció la mayor influencia y fue el gran detentador de las decisiones nacionales desde el punto de vista económico, social y político del país, lo que prácticamente permitió que el poder Legislativo y el poder Judicial se vieran subordinados al Ejecutivo, cancelando en los hechos la división de poderes y el que no se desarrollaran, durante mucho tiempo dentro del andamiaje político, los frenos, contrapesos, equilibrios y límites en el ejercicio del poder, vulnerando con ello nuestro Estado Democrático y de Derecho.

Conforme a lo ya expuesto al referirnos al sistema presidencialista o presidencialismo, no podemos negar la existencia de la concentración de poderes por parte del poder Ejecutivo, haciéndolo prácticamente el eje del poder y el motor de la vida política que existió en nuestro país. En el caso de México, hasta hace poco tiempo, mediante el apoyo y legitimación de la maquinaria electoral del PRI, el presidente regía de manera directa no sólo su ámbito burocrático-ejecutivo, sino el de la ciudad de México (antes de la reforma política de esta entidad) y la vida de los grandes poderes subordinados: formales, corporados y reales. Respecto a los poderes formales estos eran el Legislativo, el Judicial, los gobiernos estatales y municipales. Los poderes corporados estaban en su mayoría dentro del PRI en sus sectores obrero, campesino y popular.

Todas estas prácticas originaron un sistema político cuyos calificativos iban desde la llamada ejecutivización, el hiper-presidencialismo, el cesarismo cuasi-democrático, la elefantitis de los Ejecutivos, la monarquía sexenal absoluta y hereditaria en línea transversal, la dictadura constitucional, la dictadura unipersonal, la dictadura perfecta, el porfirismo colectivo o el supremo sacerdote de la patria, por citar algunos, pero cuya connotación no era otra más que la expresión de que no se trataba realmente de una República, democrática, representativa y popular, ni mucho menos un régimen presidencial, sino de una deformación del mismo, particularmente porque la pieza central del régimen político era el presidente de la República, al grado de que era una pieza omnipresente y casi catalogada como un monarca absoluto, donde los pesos y contrapesos no funcionaban y donde los otros poderes declinaban o renunciaban

a su función de control, lo que provocó, entre otras cosas, el debilitamiento del poder Legislativo.

Fue un hecho que en México el partido al que pertenecía el presidente de la República tuvo durante muchos años (hasta 1988) la mayoría (calificada y absoluta) de votos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de modo tal que las iniciativas de reforma eran aprobadas casi automáticamente y sin oposición, asimismo y debido a esta conformación en las Cámaras, la función de control por parte de dicho poder Legislativo era en los hechos papel mojado. La función de control por el Congreso estaba subordinada al presidente de la República en turno, los legisladores (del PRI) eran soldados del presidente y la mayoría legislativa (del PRI) era un ejército parlamentario cortesano que estaba subordinado por interés a las ordenes o instrucciones del titular del Ejecutivo.

Lo anterior debido entre otros factores a que "el reparto del queso electoral para el poder legislativo en los niveles federal, estatal y local, se hizo mediante representación corporativa y no individual, en asambleas a puerta cerrada. Los sectores del PRI, en especial el sector obrero, sabían que contaban con una parte del queso, pero la última palabra en ésta y todas las cuestiones electorales la tenía el dueño del queso y del cuchillo: el presidente de la República".<sup>288</sup> En tal virtud, dichos legisladores no le debían su puesto a la elección de los votantes, sino a la voluntad de "El Gran Elector" (el presidente) que había dado su visto bueno o

---

<sup>288</sup> Krauze, Enrique. Op. cit., p. 119.



palomeado con antelación su nombre en la lista de aspirantes y posteriormente, su carrera política dentro de la administración pública o dentro del propio Legislativo se basaba en hacer méritos para seguir subiendo. Es así que si bien no faltaban discordias internas en el PRI dentro de las Cámaras, la pauta general para los legisladores era la de no presentar iniciativas de mutuo propio y la de votar en bloque, al vapor, con dispensa de trámites a favor de las que presentara el Ejecutivo.<sup>289</sup> Sin duda, estas acciones rompían el equilibrio de los poderes y la democracia era cuestionable. En todo caso, si bien al darse las "voces críticas" con la llegada de la oposición al Congreso (1946, cuatro panistas de los 150 legisladores que componían al Congreso), se abrió la puerta de un control no por el Legislativo, sino en el Ejecutivo. Lo cierto es que durante mucho tiempo, la aplanadora mayoritaria ahogó dichas voces críticas y como se llegó a decir, la oposición ganaba los debates, pero perdía las votaciones.

Como afirmara en su momento Cosío Villegas "los congresos revolucionarios han sido tan serviles como los del porfirismo",<sup>290</sup> haciendo del Legislativo un poder simulado. En efecto, como el mismo Cosío subrayara, la supeditación del poder Legislativo al poder Ejecutivo era unipersonal, así como la abdicación fáctica, voluntaria y consciente de los diputados y senadores para desempeñar las facultades de control que la Constitución les encomendaba sobre la actuación del presidente, debido precisamente a que la mayoría parlamentaria estaba compuesta de miembros del partido oficial cuyo jefe supremo era el presidente de

---

<sup>289</sup> Cfr. Krauze, Enrique, *Op. cit.*, pp. 130-131.

<sup>290</sup> Citado por Krauze, Enrique, *Op. cit.*, p. 132.

la República, aun cuando formal y abiertamente no apareciera como tal, y es que los candidatos a legisladores deseaban hacer una carrera política y ante el impedimento de la no reelección, se sentían obligados a demostrar lealtad al partido y al presidente, para que después del cargo popular, pudieran llegar al Senado, a la gubernatura de su Estado o alcanzar un puesto importante en la administración pública, por lo que el porvenir de un diputado dependía del partido y de la voluntad del presidente de la República y no de los ciudadanos. De aquí el papel deslucido del poder Legislativo.<sup>291</sup>

Luego entonces, y como se llegó a decir en el pasado, las bases del sistema político estaban sentadas bajo las reglas siguientes: la existencia de un partido hegemónico o único durante más de 70 años, un presidente de la República prácticamente dueño de ese partido y por otra, la obediencia al "jefe o líder máximo" a través de la regla del "pan o palo". Es decir, la construcción y supervivencia de un régimen político basado en un sistema de incentivos manejado por el partido y por el jefe de todos los jefes (o sea el presidente), sistema que permitía avanzar o estancarse en la carrera política, ya sea dando premios o castigos, quitando u otorgando tajadas de poder político, siendo la coincidencia de intereses personales o colectivos lo que motivó el control o subordinación de las instituciones y órganos de poder alrededor de la figura presidencial, lo que acabó asfixiando el principio de división de poderes tanto en lo horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como en lo vertical (orden de gobierno federal, estatal y municipal), eclipsando un sistema político equilibrado y con

---

<sup>291</sup> Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. cit., p. 697.

pesos y contrapesos recíprocos, al destronar al Legislativo de su función de control e incluso, ante la permisón de una ilegítima usurpación o penetración por el Ejecutivo de funciones que correspondían al Congreso o a otros poderes.

Por eso, y desde muchas trincheras, se denunciaba y exigía desde los años cuarenta, el respeto a la división e integración legítima de los poderes y el cumplimiento eficaz de las funciones que a cada uno de ellos competen, para que de las justas relaciones entre los mismos resultara el necesario equilibrio en el ejercicio de la autoridad dentro de un régimen de Derecho. Para ello, era urgente reivindicar el decoro y la dignidad del poder Legislativo y evitar la situación servil en que se encontraba respecto al Ejecutivo, ya que el poder Legislativo no era un mero órgano técnico, sino que además sus funciones tendrían que ser de dirección, de orientación y de control. El Congreso debería asumir plena y responsablemente su categoría de poder, con el ejercicio eficaz de las facultades exclusivas o concurrentes que a la Cámara de Diputados y al Senado atribuye la Constitución no sólo para legislar, sino para contribuir a la correcta orientación política de la Administración Pública, y ejercer el control de ésta por las vías del presupuesto público, de la verdadera rendición de cuentas y de la exigencia de responsabilidades por el manejo de recursos públicos.<sup>292</sup>

Respecto a la debilidad del Congreso Mexicano, la doctrina y el análisis políticos han sido bastos. Así, por ejemplo, Jorge Carpizo en su momento, manifestó que el

---

<sup>292</sup> Cfr. Respuestas. Op. cit., pp. 287-288.

sistema presidencial instaurado en la Constitución de 1917 se había pervertido o degenerado, a lo cual calificó como presidencialismo mexicano. Asimismo, señaló que "las razones por las cuales el presidente ha logrado subordinar al poder legislativo y a sus miembros, son principalmente las siguientes: 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 desea; 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 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: en 1977, el senador Gustavo Guerra Castaños, 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 ..."<sup>293</sup>

Por su parte, Alonso Lujambio señala que el hiperpresidencialismo mexicano nace en realidad no en 1917, sino entre 1935-1936, cuando el presidente Lázaro Cárdenas se convierte, después de un abigarrado conjunto de maniobras políticas,

---

<sup>293</sup> Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI Editores, última edición, México 1996, pp. 115-116.

en el líder indiscutible del todavía Partido Nacional Revolucionario (PNR), que para el año de 1938 se convertiría en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para mutar más adelante, en el año de 1948, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En este sentido, Lujambio distingue la debilidad del poder Legislativo mexicano en diversas variables, a saber:

1) Un solo partido político penetra las arenas constitucionales Ejecutiva y Legislativa.

2) El liderazgo de dicho partido no reside en su bancada parlamentaria ni en un Comité Ejecutivo, sino en el presidente de la República en turno.

3) La reforma constitucional de 1933, que prohibió absolutamente la reelección presidencial y la de los gobernadores, y la reelección inmediata para los presidentes municipales, de legisladores locales, de senadores y diputados federales; asimismo, la reforma en el mismo año por la que se desaparecen los partidos regionales como entidades fundadoras del PNR. Dichos cambios provocaron el debilitamiento de partidos y maquinarias locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR y particularmente del "Jefe Máximo", es decir, del presidente de la República. Con las nuevas reglas, la disciplina de los legisladores era pagada políticamente, en virtud de los premios que el presidente en turno o el siguiente daba mediante la promoción de carreras políticas otorgando puestos en la burocracia del partido, en las dependencias administrativas, en las empresas del Estado, otros cargos de elección popular,

entre otros. Por el contrario, la desobediencia o indisciplina equivalía a ver truncada su carrera política.

4) El presidente era el eje de una coalición política, siempre y cuando dicha coalición fuera la ganadora, de aquí el carácter no competitivo de las elecciones para debilitar al Congreso. Es así que si el PRI ganaba las elecciones, habría un presidente priísta y líder del partido, construyéndose incentivos para la disciplina en su bancada, ante el hecho de poder acceder a posiciones futuras.

5) El hecho de que la bancada conquistará el 66% de los escaños, es decir, las dos terceras partes de los votos para la reforma constitucional y obviamente para la legal, hizo que el binomio presidente de la República-PRI no necesitara del apoyo de ninguna fuerza política para gobernar el país; siendo esta variable y las anteriores, las que acentuaron la debilidad del Congreso, ya que el presidente en turno era capaz de controlar los mecanismos de decisión legislativa, si se considera que era el líder del gran partido político que ocupaba en su mayoría las instancias constitucionales de representación política.<sup>294</sup>

En efecto, dice el mismo Lujambio, que debido al carácter hegemónico del PRI y el de ser liderado desde 1935 por el presidente de la República en turno, se provocaron los efectos devastadores sobre el poder Legislativo, ya que dicho partido penetró los espacios Ejecutivo y Legislativo, sirviendo de correa de

---

<sup>294</sup> Cfr. Alonso, Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio Político de México*, Ed. UNAM, México, 1996, pp. 166-169.

transmisión entre poderes; pero al concentrarse el liderazgo del partido en el poder Ejecutivo, la correa de transmisión se convirtió en fuente de excesiva delegación o de capitulación para el poder Legislativo. Asimismo, comenta que debido al peso abrumador del PRI en las Cámaras con una mayoría absoluta y calificada, es que se originó la diarquía Presidente-PRI, la cual pudo gobernar sin la necesidad de buscar acuerdos con partidos ajenos a la coalición revolucionaria.<sup>295</sup>

Para Carlos Elizondo y Benito Nacif, al hacer referencia al modelo autoritario mexicano, comentan que fue un régimen autoritario con dos características básicas: un partido hegemónico que controlaba el acceso a la gran mayoría de cargos públicos y la subordinación de los poderes constitucionales a la autoridad del presidente de la República. Que la formación del partido hegemónico con el nombre de PNR, constituyó el hecho fundacional en la historia del autoritarismo en México, ocasionando que en la práctica, el sistema de partido hegemónico sustituyera el esquema constitucional de dispersión de autoridad en órganos separados por un régimen basado en la centralización del poder en el presidente de la República, concentración que se explica por el poder "metaconstitucional" que ejercía sobre el partido el jefe del Ejecutivo, fuente de poder que derivaba del premio y castigo a los cuadros políticos, toda vez que el partido del presidente era el único medio para desarrollar carreras políticas. Con ello, el control del partido hegemónico sobre el acceso a los cargos públicos puso en manos del presidente un poder de patronazgo de alcances prácticamente ilimitados, tal capacidad

---

<sup>295</sup> Cfr. Alonso, Lujambio, Op. cit., pp. 210-211.

permitted influir en la conformación de órganos públicos y la de someterlos a su tutela, asimismo, le garantizó el apoyo disciplinado de las mayorías de su partido en el Congreso.<sup>296</sup>

En el mismo sentido, Elizondo y Nacif señalan que "conforme el PNR fue extendiendo su hegemonía a la política local, los gobiernos estatales empezaron a funcionar más como agentes del presidente de la República que como órganos autónomos. La centralización política resultante permitió vencer resistencias hacia los programas de integración nacional y modernización que articularon los gobiernos posrevolucionarios. Para su consolidación y desarrollo, el sistema de partido hegemónico dependió de dos prácticas políticas: el manejo fraudulento de las elecciones y el establecimiento de esquemas 'clientelares' para contener los conflictos. Ciertamente, las elecciones fraudulentas eran una práctica regular antes de la formación del PNR. Sin embargo, el fraude electoral se convirtió en una práctica instrumental para el establecimiento de un orden político basado en la hegemonía de un solo partido. El aspecto realmente novedoso que trajo consigo la formación del PNR fue la construcción de una estructura de relaciones clientelares. Cooperar con los dirigentes del PNR se convirtió en la clave para conseguir los bienes proporcionados por el gobierno y para tener acceso a las oportunidades políticas ... La posibilidad de desarrollar carreras políticas fuera del partido hegemónico era prácticamente nula ... los dirigentes tenían otros mecanismos para proteger al régimen: el fraude electoral y, en última instancia, la

---

<sup>296</sup> Cfr. Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, *Lecturas sobre el Cambio Político en México*, Compiladores, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002, pp. 20-21.



represión ... La concentración de poder en la presidencia y la ausencia de una oposición fuerte fueron vistas como una garantía de gobernabilidad. En un país propenso a la crisis y a la inestabilidad política ... un ejecutivo fuerte significaba un gobierno con capacidad de reacción y con el poder suficiente para conservar el orden social y conducir el proceso de modernización ... La presidencia aparecía como la cabeza de un Leviatán capaz de prevalecer sobre los intereses particulares en conflicto y de proteger el interés nacional."<sup>297</sup>

Por otro lado, Amparo Casar comenta que en México el Ejecutivo logró anular la acción de instituciones políticas y con ello, la división de poderes tanto en lo horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como en lo vertical (poder federal y poder local), provocado esto por la exitosa penetración por parte del Ejecutivo en las instituciones que se establecieron para contrabalancear o contrarrestar su poder, dando como resultado un gobierno indiviso y unitario que a su vez daba lugar a un presidencialismo exacerbado al cual se le denominaba como hiperpresidencialismo, teniendo su base en el conjunto de arreglos institucionales que establecieron una estructura no equitativa de acceso y distribución del poder, mediante la subordinación de las instituciones, particularmente de la debilidad del Congreso, del poder Judicial y del federalismo. Para Amparo Casar, la pérdida de autonomía y de independencia del Congreso y consecuentemente de su papel para contrabalancear al Ejecutivo, obedeció particularmente a dos factores:

---

<sup>297</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, Op. cit., pp. 21-23.

1º) Interferencia en la operatividad del sistema con el manejo legal o ilegal de las elecciones. La adopción de un conjunto de reglas para regular la participación y la elección de miembros del Congreso y la consecuente creación y reproducción del sistema de partido hegemónico, fueron los instrumentos para poner en manos del Ejecutivo el control del Congreso. Es conocida la posición privilegiada del Ejecutivo en las decisiones electorales, permitiéndole por décadas, controlar el número y tipo de participantes en la competencia electoral y decidir sobre los resultados y su legalidad.

2º) Estableciendo una estructura de incentivos que llevara a los representantes a servir más al interés del Ejecutivo que al de sus electores. En este sentido, se buscó el comportamiento "adecuado" de los legisladores para que actuaran como lo quería el Ejecutivo. Para ello, se establecieron diversos medios tales como un partido centralizado controlador de las nominaciones; concurrencia del presidente de la República como líder del partido; la no reelección legislativa y otros incentivos más. Fue así que controlado el reparto de cargos políticos y la continuidad de las carreras políticas, el Ejecutivo creó las condiciones para que el Congreso renunciara a sus atribuciones, lo que hizo que el interés de los legisladores fuera no tanto actuar como contrabalanceadores, sino como aliados permanentes del Ejecutivo. Luego entonces, la estructura de incentivos logró que el Congreso fuera terreno indisputado del Ejecutivo mediante el control de su composición y de la conducta de su integrantes, por lo que una vez controlada la

función de representación política, las otras funciones (legislativa y de control) serían voluntariamente abandonadas por el Congreso.<sup>298</sup>

Ahora bien, si además de la debilidad del Legislativo se suma por un lado la falta de independencia y autonomía del poder Judicial que lo subordinó al Ejecutivo; y por otro la ausencia de un verdadero federalismo motivado por la centralización a favor de la Federación, especialmente del Ejecutivo Federal, entonces podemos decir que hasta hace muy poco estuvimos inmersos en un sistema político que simuló la división de poderes, que no permitió los contrapesos ni los equilibrios, en parte por el entramado jurídico pero esencialmente, por la propia práctica política.

Sin embargo, y como ya lo hemos reconocido en líneas anteriores, en los últimos años ésto ha venido cambiando y nos encontramos en un proceso de transformación hacia un régimen distinto, todavía sin definición clara, sin certidumbre respecto a si se concretará en un régimen parlamentario, presidencial o semipresidencial. Lo cierto es que no se vislumbra, ni esperamos, el retorno al viejo régimen autoritario: el presidencialismo, como expresión de una distorsión del sistema presidencial. En efecto, entre los cambios más significativos que han venido transformando la realidad política de México destacan en términos generales los siguientes:

---

<sup>298</sup> Cfr. Casar, María Amparo. Las Bases Político-Institucionales del Poder Presidencial en México, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. Op. cit., pp. 42-68.

PRIMERO. La desaparición de un partido hegemónico o casi único en el escenario político, y la no existencia de un presidente de la República prácticamente dueño de ese partido, lo que implicaba la obediencia al "jefe o líder máximo" a través de la regla del "pan o palo". En efecto, como ya se dijo, "México poseía un sistema político basado en el principio de división de poderes, en el sistema de frenos y contrapesos y en el federalismo. En la práctica, sin embargo, la separación de poderes tanto 'horizontal' (ejecutivo, legislativo y judicial) como 'vertical' (gobierno federal y gobiernos estatales) fue anulada por el sistema de partido hegemónico."<sup>299</sup> Sin embargo, lo que actualmente se presenta en nuestros días es la conformación de una pluralidad política y partidista, con plena presencia particularmente de tres fuerzas políticas como son el PAN, el PRI y el PRD, quienes por las nuevas reglas del juego político pueden llegar a generar opinión pública, movilización social, etc., pero sobre todo participar en la conformación del poder público, no sólo en el gobierno municipal o estatal, sino incluso, en la alternancia de la presidencia de la República, como ha sucedido ya a partir del 2 de julio del 2000.

No hay duda que la conformación pluripartidista de hoy, es el resultado de un cambio gradual en las instituciones y en las prácticas políticas. Así, por ejemplo, en las leyes electorales de 1917, 1946 e inicios de 1951 para las elecciones federales, imperó el "sistema mayoritario", es decir, únicamente llegaban a ocupar los escaños aquellos candidatos que resultaran triunfadores al obtener el mayor número de votos en la circunscripción (uninominal) electoral correspondiente, por

---

<sup>299</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. Op. cit., p. 26

lo que podemos decir que este sistema era restrictivo y excluyente de los partidos minoritarios o de oposición, con lo cual se impidió el acceso a los órganos de representación política a otros partidos políticos cuyo resultado no hubiese sido el ganar el distrito electoral.

En el año de 1953 se da el pleno reconocimiento constitucional en el artículo 34 de la Constitución a los derechos políticos de las mujeres, por lo que se reconoce su derecho al sufragio.

En 1963 se reformó el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para modificar la estructura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, estableciendo, según nosotros, una especie sui generis de sistema mixto, al mantenerse la figura del diputado de mayoría pero complementándolo con lo que se conoce con el nombre de "diputado de partido", que para nosotros no es otra cosa que una modalidad o especie del sistema de representación proporcional o bien, de representación proporcional difusa. Dicho sistema consistía precisamente en que el partido político que obtuviera el 2.5 de la votación total en el país durante la elección respectiva, tenía derecho a 5 diputados de partido en la Cámara de Diputados, mas uno adicional por cada 0.5% más de los votos emitidos, hasta 20 como máximo, pero determinándose

que en el caso de obtener la mayoría en 20 o más distritos electorales, no tendrían derecho a que le fueran reconocidos diputados de partido.<sup>300</sup>

En 1972 se reformó el artículo 54, y se determinó reducir el porcentaje del 2.5% al 1.5% del total de votos que se establecía como requisito para que los partidos minoritarios pudieran tener mayores facilidades de obtener diputaciones de partido; asimismo, se amplió a 25 el número de diputados de partido. También se estableció que el mecanismo de acreditación se realizaría atendiendo a un número decreciente de sufragios, y ya no de conformidad con el porcentaje de sufragios que hubieren obtenido en relación con los demás candidatos del mismo partido de todo el país. Estas propuestas se inspiraron en la necesidad de que los partidos minoritarios tuvieran más acceso a la Cámara de Diputados.<sup>301</sup>

Cabe acotar que un incentivo importante para la creación, desarrollo, aumento y avance de los partidos políticos en México distinto al partido hegemónico (PRI), fue la introducción en nuestro sistema electoral de la figura de representación proporcional en la Cámara de Diputados en 1964 (posteriormente extendida a la de Senadores). En efecto, la adopción de la representación proporcional en 1963, según la fórmula de "diputados de partido", inauguró una serie de cambios en el sistema electoral, y tales cambios, en lo que puede llamarse "estructura de

---

<sup>300</sup> Cfr. Cetina Menchi, David, Los Sistema Electorales y la Elección de Diputados en México, Cuaderno de Investigación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Asignación de Diputados por el Principio de Representación Proporcional, p. 42.

<sup>301</sup> Cfr. Barquín Álvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, Comentario al Artículo 54 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordanada, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo III, 15ª edición, México, 2000, pp. 32-33.

oportunidades políticas" y "régimen de competencia electoral" fue aumentando, siendo así que la representación proporcional del total de la Cámara de Diputados, pasó de 15.2% en 1964 a 40% en 1988.<sup>302</sup>

Tenemos entonces que "la representación proporcional fue, desde un principio, un incentivo poderoso para que las dirigencias de los partidos de oposición presentaran candidatos en tantos distritos electorales como les fuera posible. Las diputaciones de representación proporcional han sido una recompensa atractiva, y para conseguirlas cada voto cuenta, incluso si los candidatos no obtienen la pluralidad de votos en sus distritos. Los resultados de las elecciones de 1964 muestran que la nueva estructura de incentivos dio resultados tan pronto como entró en vigor el sistema de diputaciones de partido ... La representación proporcional ha sido el principal instrumento para aumentar las recompensas al esfuerzo organizativo de los partidos de oposición ... La representación proporcional ha reorientado el desarrollo de los partidos de oposición a largo plazo ... Se convirtieron así dichos partidos en instrumentos de promoción política a puestos disputados nacionalmente mediante el sistema de representación proporcional."<sup>303</sup>

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de diciembre de 1977, se introdujo en los artículos 53 y 54 de nuestra Constitución un sistema

<sup>302</sup> Nacif Hernández, Benito, La Rotación de los Cargos Legislativos y Evolución del Sistema de Partido en México, en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, Op. cit., pp. 103-104.

<sup>303</sup> Nacif Hernández, Benito, Op. cit., pp. 107-108.

electoral mixto con dominante mayoritario al disponer que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión quedaría integrada por 300 diputados por el principio de mayoría relativa y 100 diputados por el principio de representación proporcional. Fue así que con el fin de distribuir las diputaciones, la Comisión Federal Electoral establecía en el país hasta cinco circunscripciones electorales, en las cuales, los partidos que alcanzarán por lo menos el 1.5% de la votación nacional, tenían derecho a determinado número de curules, tomando en cuenta la votación obtenida. Asimismo, se estableció que al partido político que obtuviera el triunfo electoral en más de 60 distritos uninominales no se le hacía participe de escaños por representación proporcional.<sup>304</sup> Es así que "el objetivo de crear a los diputados de representación proporcional fue vigorizar a los partidos minoritarios para que la Cámara de Diputados se enriqueciera con una visión plural; sin embargo, siguió considerándose al sistema de representación proporcional como complementario del mayoritario, y como un ámbito de participación exclusiva de los partidos minoritarios, una especie de *ghetto* del que estaba excluido el partido mayoritario. El requisito de obtener 1.5% de la votación emitida perseguía el objetivo de evitar que en la Cámara de Diputados se diera una proliferación inconveniente de partidos que no representaran corrientes políticas de trascendencia a nivel nacional."<sup>305</sup>

Con fecha 15 de diciembre de 1986, se dió otra reforma al artículo 54 constitucional por la que se amplió el número de integrantes de la Cámara de

<sup>304</sup> Cfr. Cetina Menchi, David, Op. cit., p. 42.

<sup>305</sup> Barquín Álvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, Op. cit., p. 34.



Diputados de 400 a 500, para lo cual, se conservó el número de 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa y se aumentó el número de representación nacional en 100 integrantes más para quedar en 200 por dicho principio. Es decir, que el porcentaje de representación proporcional existente en la Cámara aumentó de manera significativa de un 25% en el periodo de 1977-1986, a un 40% en 1987.<sup>306</sup>

Con esta reforma, se estableció un nuevo mecanismo para su elección, por lo cual, la asignación se hacía de la siguiente forma: a) tendría derecho a obtener diputaciones de representación proporcional todo partido político nacional que obtuviera por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones; por lo que se le asignaba por el principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional que correspondía a su porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal por el partido político respectivo; b) lo anterior siempre y cuando no hubiese obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa no representara un porcentaje del total de la Cámara que superara o igualara su porcentaje de votos; o bien, que habiendo logrado menos del 51% de dicha votación, su número de constancias de mayoría relativa no fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara; c) si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representaban un porcentaje del total de la Cámara menor a su porcentaje obtenido de votos, tenían derecho a

---

<sup>306</sup> Cfr. Cetina Menchi, David, pp. 42-43.

participar en la distribución de diputados de representación proporcional, hasta que la suma de diputados por ambos principios (mayoría y proporcional) les representara el mismo porcentaje de votos; d) ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados que representaran el 70% de la integración de toda la Cámara de Diputados, aún cuando hubiese obtenido un porcentaje de votos superior; e) si ningún partido alcanzaba el 51% de la votación nacional efectiva y tampoco alcanzaba con sus constancias de mayoría la mitad más uno de los integrantes de la Cámara, entonces al partido con mayor constancia de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta obtener la mayoría absoluta de la Cámara; y f) en el supuesto anterior, y en caso de empate en las mayorías relativas, la mayoría absoluta se otorgaba al partido político que tuviera la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados.<sup>307</sup>

Como se puede observar, con la reforma de 1986 se mantuvo y fortaleció lo que como ya se mencionó con anterioridad ha llamado Nacif la "estructura de oportunidades políticas" y el "régimen de competencia electoral", al ampliarse el número de diputados de representación proporcional. Pero también se estableció la llamada "cláusula de gobernabilidad" y el sistema llamado "constitutivo de mayoría", ya que se eliminó, por un lado, la prohibición de que un partido político no participara en la distribución de escaños de representación proporcional cuando tuviera más de 60 constancias de mayoría y por otra parte, se determinó un mecanismo que permitía que un partido obtuviera mayoría absoluta en la

---

<sup>307</sup> Cfr. Barquín Alvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, Op. cit., pp. 36-38.

conformación de la Cámara aún cuando no hubiere obtenido el 51% de la votación nacional efectiva, y/o que su número de constancias de mayoría no alcanzara la mitad más uno de los integrantes de dicha Cámara. Con esta fórmula, se dio paso a un mecanismo que provocó una gran sobrerrepresentación del partido mayoritario (PRI), pues por un lado, ya había sido sobrerrepresentado por el sistema de mayoría relativa y luego, por el de representación proporcional.

Respecto a la "cláusula de gobernabilidad", sus defensores dieron diversas explicaciones para su existencia, las que fueron desde la necesidad de una estabilidad política, en el caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, o bien, la de evitar la dictadura de los grupos parlamentarios minoritarios, los cuales, coaligados, podrían radicalizar la mayoría relativa.<sup>308</sup> Se dijo así que "la cláusula de gobernabilidad intentaba, según las palabras de su impulsor Miguel de la Madrid en la exposición de motivos de la iniciativa, garantizarle al partido mayoritario 'una clara y firme mayoría de curules' de cara a las elecciones presidenciales de 1988. Así, y aun antes de la escisión de una fracción del ala izquierda del PRI comandada por Cuauhtémoc Cárdenas, el PRI evidenciaba un pronóstico pesimista sobre la evolución de sus apoyos electorales ... Si el partido más grande no conquistaba por la vía mayoritaria más de 251 diputados, es decir, el control mayoritario de la cámara, la fórmula electoral le asignaría un número adicional de escaños proporcionales suficiente para alcanzar el 50% más 1 de los escaños. Después de una elección harto

---

<sup>308</sup> Cfr. Barquín Alvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, Op. cit., p. 38.

fraudulenta, en 1988 el PRI obtuvo oficialmente el 51.27% de la votación efectiva, pero sólo 234 distritos de mayoría, razón por la cual hubo de aplicarse la 'cláusula' para otorgarle al PRI el control mayoritario de la cámara."<sup>309</sup>

La reforma del 6 de abril de 1990 al artículo 54 constitucional, estableció un nuevo mecanismo para la elección de los 200 diputados de representación proporcional bajo los siguientes parámetros: a) Para obtener el registro de las listas regionales, el partido político interesado debería acreditar que participaba en por lo menos 200 distritos de mayoría; b) se mantuvo el requisito de obtener el 1.5% de la votación total emitida para tener derecho a participar en la asignación de los escaños de representación proporcional; c) la asignación se haría en el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas mediante la fórmula de la primera proporcionalidad; d) cuando ningún partido alcanzara el 35% de la votación nacional, y ninguno obtuviera las 251 constancias de mayoría para así tener la mayoría absoluta en la Cámara, a cada partido se le asignarían tantos diputados de representación proporcional acordes al porcentaje de votos que obtuvo, dándose así bajo este supuesto, una proporcionalidad en la representación política; e) si un partido obtenía el 35% o más de la votación, se le asignaría el número de diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, y dos diputados adicionales por cada 1% de la votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%; y en su caso, los demás escaños se distribuían entre los partidos minoritarios conforme a la fórmula de primera proporcionalidad. Es bajo este escenario como se daba una

---

<sup>309</sup> Alonso, Lujambio, Op. cit., p. 58.

sobrerrepresentación al partido mayoritario; f) si un partido obtenía entre el 60% y 70% de la votación nacional y su número de constancias de mayoría relativa representaba un porcentaje del total de la Cámara menor a su porcentaje de votos, entonces se le asignarían diputados de representación proporcional hasta que la suma de escaños por ambos principios fuera equivalente a su porcentaje de votación obtenida; y g) se determinó que ningún partido podía tener, por ambos principios, más de 350 diputados, por lo que si un partido obtenía más del 70% de la votación, entonces se vería subrepresentado, ya que 350 es precisamente el 70% de la Cámara.<sup>310</sup>

Cabe acotar, como señala Lujambio, que la reforma anterior se debió a que hubo la percepción de que "la combinación de presidencialismo, un sistema competitivo y multipartidista y proporcionalidad en la representación en la cámara baja conducirían al inmovilismo gubernamental y, por lo tanto, a la ingobernabilidad del sistema político en su conjunto. Como consecuencia, el PRI decidió en 1989 reformar la normativa electoral para reforzar una cláusula que ya existía, y que claramente violaba toda noción de representación política justa y equitativa. Efectivamente, desde la reforma electoral de 1987, el PRI introdujo al marco constitucional mexicano la llamada 'cláusula de gobernabilidad' en la fórmula de integración en la Cámara de Diputados."<sup>311</sup> Además, y como afirma el mismo Lujambio, "la reforma electoral de 1989 reforzó el mecanismo de la 'cláusula', ya que la fórmula electoral no sólo ofrecería el 50% más 1 de los escaños al partido

<sup>310</sup> Cfr. Barquín Álvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, Op. cit., p. 40.

<sup>311</sup> Alonso, Lujambio, Op. cit., pp. 57-58.

más grande, sino también un plus adicional de escaños, dependiendo de la magnitud de la caída de dicho partido: al partido mayor se la asignarían dos diputados adicionales por encima de la mayoría absoluta por cada punto porcentual entre el porcentaje obtenido y el 35%; si ningún partido obtenía más del 35% de los votos (es decir, en un escenario de extraordinaria atomización del sistema de partidos), la 'cláusula' no se aplicaría. En todo caso el techo de la representación para el partido más grande al que se aplicara la cláusula sería 60%. Si el partido mayoritario obtenía más de 60% de los votos, la fórmula le ofrecería a dicho partido una monto de curules estrictamente proporcional a su porcentaje de sufragios. Ambas fórmulas electorales violaban principios democráticos básicos y abrían la puerta a complejos problemas políticos ... el PRI obtuvo 61.47% del total de los votos válidos y el 64.20% de la votación efectiva en las elecciones legislativas intermedias de 1991. La 'cláusula' no tuvo que aplicarse." <sup>312</sup>

Con fecha 3 de septiembre de 1993, se produjo otra reforma al artículo 54 constitucional para cambiar nuevamente las reglas de distribución en los escaños de representación proporcional, y mediante el nuevo mecanismo legal quedó eliminada la "cláusula de gobernabilidad", ya que la distribución quedó así: a) a cada partido se le adjudicarían tantos diputados en proporción directa conforme a las respectivas votaciones nacionales, para lo cual, las 200 diputaciones de representación proporcional, en lo general, serían asignadas precisamente por el

---

<sup>312</sup> Alonso, Lujambio, Op. cit., pp. 58-60.

criterio de estricta correlación entre porcentaje de votación y porcentaje de curules de representación proporcional, salvo las excepciones que más adelante se detallan; b) el número máximo de diputados que podía alcanzar un partido político era de 63% del total de la Cámara, equivalente a 315 escaños, con lo que se garantizaba la representación proporcional de los partidos minoritarios en un 37%, es decir, con 185 diputados; c) si un partido alcanzaba más del 60% de la votación nacional emitida, tendría el derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional en un número que sumado a las mayorías obtenidas no rebasara 315 curules, o sea, hasta el 63% de la Cámara; d) si un partido político obtenía la mayoría de la votación, pero ésta no sobrepasaba al 60%, entonces se asignaban curules de representación proporcional que sumada a la de mayoría no fuera mayor de 300 diputados, es decir, el 60% de la Cámara. Siendo así que el control máximo de 350 diputaciones, es decir, el 70% de la Cámara, dejó de existir, pero a su vez, se eliminó la posibilidad de que un partido político por sí mismo, pudiera obtener el 66% de la Cámara o las dos terceras partes de las curules, lo que evitaba que no pudiera de manera unilateral realizar reforma constitucional alguna, lo que ocasionó la búsqueda de consensos y acuerdos entre las distintas fuerzas representadas en la Cámara para una reforma constitucional.<sup>313</sup>

Cabe acotar que "ya desde 1988, y también por primera vez en su historia, el PRI no conquistó la mayoría calificada (dos tercios) de la Cámara de Diputados, hecho que marcó inequívocamente el inicio del fortalecimiento del Congreso en relación

---

<sup>313</sup> Cfr. Barquín Álvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, Op. cit., pp. 40-42.

al presidente de la República. Éste tuvo que negociar con otra fuerza política, usualmente con el PAN, el contenido de reformas constitucionales fundamentales para el proyecto de reestructuración económica durante el sexenio presidencial de 1988-1994." <sup>314</sup>

Esta reforma constitucional de 1993 también modificó al artículo 56 y con ello la estructura del Senado de la República, disponiendo que habría 4 senadores por cada Estado y 4 por el Distrito Federal, de los cuales, 3 serían electos por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría. Esta última sería asignada a la fórmula de candidatos que encabece la misma y que hubiese obtenido el segundo lugar en la votación para dicha elección en la entidad federativa respectiva. Cabe acotar solamente que debido a que 3 de los 4 senadores son electos por el principio de votación mayoritario, ello constituyó un sistema electoral que provocó la sobrerrepresentación del partido mayoritario. No obstante, esta reforma tuvo como intención la de abrir el Senado a la representación de las minorías y fortalecer la pluralidad, lo que reafirmaba el carácter democrático de dicha Cámara. <sup>315</sup>

Con fecha 22 de agosto de 1996 se dio la última reforma al artículo 54 constitucional, en la actualidad vigente, cuyas reformas establecieron lo siguiente:

a) se elevó de 1.5% a 2% el porcentaje de votos que las listas regionales deben

<sup>314</sup> Alonso, Lujambio, *Op. cit.*, pp. 170-171.

<sup>315</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *Comentario al Artículo 56 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo III, 15ª edición, México, 2000, pp. 58-59.



obtener en las circunscripciones regionales respectivas para tener derecho a participar en la asignación de escaños de representación proporcional; b) se redujo el tope máximo de diputados que podía obtener un partido por ambos principios de 315 a 300 diputados; c) ningún partido podía contar con un número total de diputados electos por ambos principios que representara un porcentaje total de la Cámara que excediera en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida (por ejemplo, si un partido obtenía 45% de la votación nacional emitida, el número máximo que podía obtener de escaños será de 53%); d) se determinó como excepción de la regla anterior a aquellos partidos que por sus triunfos obtenidos por el principio de mayoría relativa obtuvieran un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%, esto significa que un partido político pudiera ganar los 300 distritos de mayoría relativa (60%) y por tanto, una mayoría legislativa, con tan sólo el 51% o menos de la votación nacional.<sup>316</sup>

También, por la reforma de 1996, se modificó de nueva cuenta la integración del Senado, para lo cual se dispuso que la Cámara de Senadores quedaría conformada por 128, de los cuales, 2 serían electos por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría, y los 32 restantes serían elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. El objetivo de esta reforma fue dar mayor espacio a las fuerzas políticas de oposición o el de

---

<sup>316</sup> Cfr. Barquín Álvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, Op. cit., pp. 42-43.

representar mejor a las fuerzas políticas más representativas del país; aunque este nuevo esquema electoral rompió la representación paritaria de senadores por entidad federativa y se alejó de la tesis federalista de que la Cámara de Senadores es la representación de las entidades federativas.<sup>317</sup>

Como se puede observar, las reformas de 1963, 1972, 1977, 1986, 1990, 1993 y 1996, se inspiraron en promover la participación de los partidos minoritarios, así como abrir y fortalecer la estructura de oportunidades políticas y construir un régimen de competencia electoral que permitiera la creación, desarrollo, aumento y avance de un sistema de partidos políticos en México. Actualmente, podemos decir que la situación ha variado radicalmente, consecuencia natural de que los partidos se han convertido en una pieza indispensable del Estado Contemporáneo Mexicano.

Incluso hoy día, los partidos políticos en México, como consecuencia de las reformas políticas, se han sumado al movimiento de institucionalización, es así que en el artículo 41 constitucional y después de la reforma de 1996, se dió una regulación más adecuada sobre sus funciones, prerrogativas y garantías, las cuales deben ser observadas para su conservación y desarrollo; tenemos entonces que de conformidad con el precepto constitucional aludido, entre los postulados vigentes que rigen a los partidos políticos nacionales, están los siguientes: a) son considerados entidades de "interés público", pues desempeñan el papel de intermediarios o correas transmisoras entre los ciudadanos y el poder

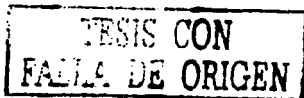
---

<sup>317</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit., p. 60.

público; b) tienen como fin 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; c) el derecho de los ciudadanos a afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos; d) derecho de los partidos a participar en los procesos electorales federales, estatales y municipales; e) derecho de los partidos al financiamiento público, determinándose la preminencia de éste sobre el privado; f) el derecho al uso permanente de los medios de comunicación; y g) la ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos de las aportaciones privadas y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

SEGUNDO. La existencia de órganos electorales (federales) que garantizan elecciones libres, auténticas y periódicas, quienes podrán conocer y resolver las impugnaciones derivadas de conflictos electorales que pudieren surgir; dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y que igualmente garanticen los derechos políticos electorales de los ciudadanos.

Enlazado con el desarrollo de la democracia están las normas electorales, de ahí que una preocupación relevante durante muchos años fue la construcción de reglas precisas para celebrar elecciones cada vez más limpias y competitivas, que propiciaran un régimen auténticamente plural, donde el juego electoral fuera



transparente entre los partidos políticos. No se puede negar que los procesos electorales eran presa fácil de la manipulación e incertidumbre, que los llamados fraudes electorales eran característica esencial de los comicios, y que los órganos responsables de la organización de las elecciones adolecieron durante décadas de imparcialidad y profesionalismo; incluso, la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral se puso en manos del propio gobierno federal, gobierno que como ya hemos dicho, respondía a la diarquía Ejecutivo-PRI, lo que obviamente daba como resultado una actuación, la mayor de las veces, con los dados cargados a favor del partido oficial, situación de la que ya se ha escrito mucho. Luego entonces, el responsable de las elecciones se convertía en juez y parte; una parte obviamente con interés en el litigio electoral. En efecto, durante un largo tiempo, los órganos electorales fueron monopolio exclusivo del partido en el poder, lo que provocó a su vez, un desdén para el sufragio, el menor o casi nulo respeto por el voto, y que la práctica política fuera el que los votos nunca se contaran o se contaran principalmente para un solo partido: el partido oficial.

En efecto, de los años 1946 a 1994, quedaba a cargo del gobierno federal la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral; pero debido a la reforma del 22 de agosto de 1996, misma que recogió varias de las conclusiones del seminario del Castillo de Chapultepec, al cual convocaron algunos consejeros ciudadanos y diversos analistas y del que derivó el documento "Sesenta puntos para la reforma político-electoral", se imprimió, entre otras cosas, una nueva conformación a la autoridad electoral y se mejoró la justicia electoral. Si bien ya existía el Instituto Federal Electoral (IFE) desde 1990, con la reforma de 1996 se

modificó al Instituto y se conformó como un órgano constitucional autónomo, dotado de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, y se dispuso que el órgano es autoridad en la materia e independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

Sin duda, una de las aportaciones más importantes de la reforma de 1996 lo fue la nueva estructura del IFE, ya que se le quitó al gobierno federal (Ejecutivo) la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, pues en la reforma de 1994, existían cuatro representantes del poder Legislativo y uno del Ejecutivo, los cuales tenían derecho a voz y voto; pero con la reforma de 1996, los consejeros del poder Legislativo sólo tendrían derecho a voz pero no a voto, y respecto a los representantes del Ejecutivo, estos fueron eliminados.<sup>318</sup> Asimismo, cabe acotar que ya no sería más el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Gobernación, el que presidiría al Consejo General del Instituto, órgano clave de organización y vigilancia, representante del Ejecutivo que además contó hasta la elección de 1991 con voto de calidad, atributo que se le suprimió en 1994.<sup>319</sup> En general, con esta reforma lo que se instituyó fue lo que se ha denominado como la "ciudadanización" del IFE.

Es así que derivado de la reforma de 1996, y de conformidad con el artículo 41 constitucional vigente, se desprenden entre otros postulados los siguientes:

<sup>318</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime. Comentario al Artículo 41 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo II, 15ª edición, México, 2000, p. 120.

<sup>319</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Héctor, Op. cit., p. 609.



a) Que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (IFE) dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

b) Que en la integración del IFE participan el poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley.

c) Que en el ejercicio de esa función estatal, serán principios rectores la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad.

d) Que el IFE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

e) Que el Consejo General será el órgano superior de dirección del IFE y se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

f) Que los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

g) Que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los

miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho Consejeros Electorales suplentes, en orden de prelación.

h) Que con el fin de mantener la independencia de los Consejeros del IFE, se dispone que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

i) Que el Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

j) Que la ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el Consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del IFE (los cuales en todo caso, buscarán que sean tales que garanticen la independencia del Instituto). Dichos funcionarios estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de la Constitución.

k) Que los consejeros del poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, no obstante, su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

l) Que el IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, el padrón y lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

Luego entonces, se puede decir respecto del IFE que "se trata evidentemente de un órgano del Estado autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en donde el Poder Ejecutivo no tiene relevancia ni en su integración ni en su funcionamiento, como ocurrió en el pasado reciente, y sólo el Poder Legislativo a través de los partidos-grupos parlamentarios interviene en su integración, pero no en la conducción efectiva del órgano, la que se deja a los ciudadanos. El órgano está dotado de autonomía y es independiente en sus decisiones de los



otros poderes ... no está en la órbita de la administración pública ni en la del Poder Ejecutivo, pero tampoco corresponde ubicarlo en cualquiera de los otros poderes tradicionales ..."<sup>320</sup>

En resumen, actualmente estamos, por lo menos a nivel federal, en presencia de un órgano electoral que ha demostrado su independencia y que su actuar se ha ceñido a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, y que para asegurar el desempeño profesional de las actividades del IFE, se ha organizado y desarrollado un servicio profesional electoral que ha sentado bases sólidas que se empiezan a concretar, lo que motiva que dicho Instituto responda no a intereses de partido o a favor de un poder u otro interés ajeno a su función, que es precisamente la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral bajo los principios rectores antes descritos. Incluso, el papel relevante que en el andamiaje de la democracia tiene hoy el IFE se vio constatado el pasado 2 de julio del año 2000, cuando dicho órgano constitucional autónomo, por conducto de su Consejero Presidente, anunciara en el anochecer de ese día que " ... el Comité Técnico del IFE nos señala que a partir de los dos conteos rápidos se puede establecer la siguiente conclusión: con base en los conteos rápidos de las dos empresas, existe suficiente evidencia estadística como para indicar una tendencia para identificar a los tres primeros lugares: el primer lugar lo tiene la Coalición Alianza por el Cambio que postuló a Vicente Fox, con una estimación de votos emitidas entre el 39 y el 45%, quedando en segundo lugar el Partido Revolucionario Institucional, que postuló a

---

<sup>320</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. Op. cit. p. 118

Francisco Labastida, entre el 35% y el 38.9% de los votos emitidos, y en tercer lugar la Alianza por México, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas, entre el 15.1 y el 18% de los votos emitidos ... vivimos una jornada ejemplar. Los votantes mexicanos demostraron su fe en el acto que cumplieron; al votar se afirmaron como ciudadanos y afirmaron que su voto es un acto importante y eficaz. Creo que hemos pasado la prueba: somos un país en el cual el cambio en el gobierno puede realizarse de manera pacífica, mediante una competencia regulada, sin recurso a la fuerza por parte del perdedor, sin riesgos de involuciones, eso es la democracia, muchas gracias por su atención.<sup>321</sup>

Fue así que por primera vez se anunciaba que un candidato a la presidencia de la República distinto al PRI había obtenido el triunfo, que después de 70 años en que un mismo partido ganaba la titularidad del poder Ejecutivo, ese día se anunciaba que las urnas habían beneficiado a un candidato distinto al del partido oficial y que el cuerpo electoral se había inclinado por el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada. Esto, sin duda, si bien no es la única señal, sí puede ser calificada como una muestra clara de que el IFE camina hacia la consolidación de un órgano electoral independiente en su función y que garantiza elecciones legales y transparentes, con señales a la sociedad de que sus votos se cuentan y que su sufragio sí vale.

TERCERO. Un Congreso de la Unión que si bien está en vías de fortalecimiento, lo cierto es que ya no se trata de una asamblea subordinada, cortesana, sometida

---

<sup>321</sup> <http://www.ife.org.mx/www.ife/consoc/p30700.htm>

o controlada por el Ejecutivo, ya que empezó a asumir sus atribuciones constitucionales debido a su composición, principalmente la que se dió a partir de 1988, cuando el PRI perdió la mayoría calificada y en 1997, cuando perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, quitándole la potestad absoluta al binomio o diarquía presidente de la República-Partido Oficial, de reformar, primeramente, por sí solos, la Constitución, y posteriormente, la legislación, obligándolos necesariamente a negociar y buscar acuerdos con las otras fuerzas políticas representadas en el Congreso, no sólo para la legislación, sino para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos; para autorizar permisos al presidente de la República para ausentarse del territorio nacional; entre otros.

La situación anterior se matiza aun más en el año 2000 con la LVIII Legislatura, ante el hecho de que el PAN, partido político con el que se identifica el presidente de la República Vicente Fox Quesada, resulta ser un grupo parlamentario minoritario en relación con la mayoría opositora de la Cámara de Diputados (PRI, PRD, PVEM, PT, CDDPN, PAS, PSN e independientes), y asimismo el PAN es un grupo parlamentario minoritario en la Cámara de Senadores, dándose así un Congreso dividido que obliga con mayor vehemencia a la conformación de coaliciones o acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo en los temas de la agenda política nacional. Este escenario de un gobierno dividido se vuelve a refrendar para la siguiente legislatura, ya que de acuerdo a los resultados de la pasada elección del 6 de julio de 2003, la LIX Legislatura de los diputados quedaría así: 223 PRI, 153 PAN, 96 PRD, PVEM 17, 6 PT Y 5 CONVERGENCIA.

Es así que a partir de la LVI y hasta la LIX Legislatura, el Congreso asume un papel relevante en el contexto de las decisiones políticas nacionales, ya no es más el presidente de la República y su rodillo (el PRI) los que mediante la subordinación y la maquinaria de la aplanadora toman las decisiones, hoy, más que nunca, hay que considerar a las fuerzas políticas representadas en el Congreso y cabildar en la búsqueda de los consensos y de los acuerdos, que la nueva relación que desde hace tiempo viven el Ejecutivo-Legislativo es la de dos poderes colaborando, pero principalmente, es el surgimiento y desarrollo de la dinámica de los controles recíprocos, de los frenos y los contrapesos, que durante décadas estuvo minimizada o prácticamente ausente del escenario político.

Efectivamente, esta inyección de independencia del poder Legislativo hacia el Ejecutivo, se debe esencialmente a que ha quedado rebasado aquel escenario donde el partido al que pertenecía el presidente de la República tenía la mayoría (calificada y absoluta) de votos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de tal modo que las iniciativas de reforma podían ser aprobadas casi automáticamente y sin oposición, y que además, en virtud de esta conformación en las Cámaras, la función de control por parte de dicho poder Legislativo no fuera ejercido oportunamente o simplemente, no fuera ejercido, en virtud de que el presidente en turno era capaz de controlar los mecanismos de decisión legislativa, ante el hecho de que el presidente era el líder del partido político que tenía la mayoría en las Cámaras del Congreso de la Unión y que podía controlar dicha mayoría por la disciplina de partido instaurada sobre los legisladores, disciplina

que como ya se asentó con anterioridad no era gratuita sino onerosa o de dádiva, pues había una contraprestación para el legislador obediente a través de incentivos a favor de su carrera política o bien, de castigos a su indisciplina. Sin embargo, estas circunstancias no existen en el contexto político actual, pues ni el presidente es el líder o dueño del partido que ostenta la mayoría del Congreso, ni tampoco lo es de su propio partido el PAN, y hoy esa mayoría parlamentaria no responde más de manera cortesana o de soldados legislativos al lema de "sí, señor presidente". Por el contrario, hoy esa mayoría es opositora al Ejecutivo Federal, siendo así que esta oposición asuma –por lo menos del lado del PRI- lo que no hizo en el pasado: su papel de poder y de contrapeso y en general, empezar a ejercer las funciones encomendadas a dicho poder por la Constitución.

Pero bajo este escenario, insistimos, es imprescindible la capacidad de diálogo y el encuentro de coincidencias y de consensos.

**CUARTO.** El fortalecimiento del poder Judicial y de la Suprema Corte de Justicia como un auténtico tribunal constitucional, esencialmente con la reforma constitucional de 1994, que en términos generales previó lo siguiente:

- a) Se redujo el número de ministros de 26 a 11.
- b) Que su duración fuera de 15 años, en períodos escalonados.
- c) El proceso de su nombramiento se modificó; se previó como requisito adicional que no hubiesen ocupado cargos políticos-administrativos de alto nivel durante el

año previo, y se estableció la inhabilitación para desempeñar las mismas funciones durante los dos años posteriores al término del ejercicio. Se estableció que el propuesto compareciera ante el Senado y su aprobación se diera por las dos terceras partes de los senadores presentes.

d) Se creó un órgano de administración, disciplina y gobierno del poder Judicial de la Federación denominado Consejo de la Judicatura Federal. Sus funciones son llevar a cabo las tareas administrativas, la designación de magistrados y jueces y la conducción de la carrera judicial.

e) Se elevó a rango constitucional la facultad del poder Judicial de la Federación de elaborar su presupuesto, sin que el mismo pueda ser modificado por el Ejecutivo Federal, para ser incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

f) Se perfeccionó la posición de la Suprema Corte como órgano de Control Constitucional, con la incorporación de la acción de inconstitucionalidad (que puede ser promovida por una parte de los senadores, diputados, asambleístas o diputados locales y legisladores de los Congresos de los Estados, así como el Procurador General de la República para impugnar la inconstitucionalidad de las leyes, a fin de que las mismas dejen de tener efecto generalizado), y de las controversias constitucionales.

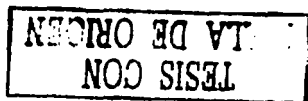
Sin embargo, cabe acotar que con posterioridad, el 11 de julio de 1999 aconteció una reforma, a la que algunos llamaron contrareforma, por haber perturbado la

independencia y autonomía del Consejo de la Judicatura Federal, al habersele subordinado al pleno de la Corte.

A la anterior reforma habría que agregar también la reforma del 22 de agosto de 1996, la cual se produjo en el marco de una importante reforma de carácter político electoral, y por la que se incorporó como órgano del poder Judicial de la Federación al anterior Tribunal Federal Electoral (TRIFE), hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual, de conformidad con el artículo 41 constitucional, se definía hasta ese momento como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, pero que no estaba dentro del poder Judicial, sino ajeno al mismo. Fue así que debido a la reforma al artículo 99 constitucional, se instituyó el TEPJF como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.<sup>322</sup> Dicho proceso de incorporación de los tribunales al poder Judicial se sustenta en lo que se ha llamado la unicidad jurisdiccional, en el sentido de que sea precisamente el poder Judicial el que deba resolver los conflictos o controversias que se susciten, y que no se encuentren dispersas la función jurisdiccional en órganos ajenos a dicho poder. De aquí que coincidimos en que la reciente incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial abrió el camino para que los tribunales u órganos administrativos con funciones jurisdiccionales corran la misma suerte y se logre

---

<sup>322</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro Héctor. Comentario al Artículo 94 Constitucional. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada. Ed. Porrúa/UNAM, Tomo IV, 15ª edición, México, 2000, p. 7.



así la unidad jurisdiccional, conformándose como un factor más del fortalecimiento del poder Judicial de la Federación.

Es en este contexto que en la actualidad, el poder Judicial de la Federación ha dado señales de su independencia y de su papel como garante de la legalidad y la constitucionalidad, y que dentro de la división de poderes, ha sabido cumplir también su papel de contrapeso y de equilibrador de los otros poderes públicos, ya sean federales o locales, pero esencialmente en lo que toca al Ejecutivo y al Legislativo.

QUINTO. Mayor autonomía de los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como del Distrito Federal con respecto al presidente de la República.

Como se puede observar, en el desarrollo de la competencia electoral a nivel municipal y estatal, los candidatos de otros partidos políticos distintos al PRI, principalmente el PAN y el PRD, comenzaron a ocupar cargos de gobernadores y presidentes municipales, lo que obviamente cambió el panorama de control del Ejecutivo sobre éstos mediante la disciplina de partido y la obediencia al jefe o líder máximo: el presidente de la República, quien como ya se ha señalado en líneas anteriores, llegó a tener una gran influencia sobre éstos e incluso, sobre la designación (o palomeo) de los candidatos a ocupar dicho cargo por parte del PRI, y que en un tiempo, se llevaba el carro completo sobre elecciones locales.



Desde que se inicia la nueva distribución de cargos de elección popular en el nivel local se rompió, insistimos, la obediencia a las instrucciones o designios del gobierno federal y por el contrario, se intensificó un proceso de presión y de negociación política con estos poderes locales gobernados por un partido distinto al del presidente de la República; más aún, se empezaron a dar voces muy críticas de los poderes locales hacia el poder central, particularmente hacia el Ejecutivo. Muestra de lo anterior se ve con mayor incidencia en la actualidad, si tomamos en cuenta que hoy día el presidente de la República tiene frente a sí a 23 gobernadores y un jefe de gobierno del Distrito Federal pertenecientes a partidos políticos distintos al suyo, y que incluso, ello ha derivado en la creación de un bloque o frente común de estos, con la creación de la llamada Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

La CONAGO está integrada por los titulares o representantes de los Ejecutivos locales de 24 entidades federativas, y se constituyó con fecha 13 de julio del 2002 en la ciudad de Cancún, Quintana Roo, bajo los siguientes acuerdos: "Primero. Se constituye a partir de esta fecha, la 'Conferencia Nacional de Gobernadores' como un espacio libre e incluyente, un foro permanente abierto al análisis de la problemática de las Entidades Federativas, y la búsqueda de soluciones mutuamente convenientes, que permitan articular, entre sí y con la Federación, políticas públicas en beneficio de los mexicanos. Esta Conferencia tiene como propósito el entendimiento y como propuesta la más amplia convocatoria, para que los Gobernadores que así lo deseen, se incorporen a la discusión sobre el fortalecimiento del Federalismo, la Democracia y el Estado de Derecho. Segundo.

El Gobernador Joaquín Hendricks Díaz, informará formalmente al Presidente de la República y a los Poderes Legislativo y Judicial sobre la creación de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Tercero. La Conferencia Nacional de Gobernadores operará mediante coordinaciones temporales. Quedando a cargo una coordinación conjunta por parte del Gobernador anfitrión de la sesión que se celebra y el Gobernador de la próxima sesión a celebrarse. Cuarto. Convocar a una próxima reunión para el día sábado 24 de agosto, en la ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, con la siguiente agenda: Seguimiento de acuerdos anteriores; pobreza extrema; reforma hacendaria para un auténtico federalismo; financiamiento para el desarrollo: educación, salud, desarrollo agropecuario, agua, energía, comunicaciones y seguridad pública; liberación arancelaria y su impacto en el campo; política industrial y proyecto de Presupuesto 2003." <sup>323</sup>

Lo cierto es, como lo han manifestado los integrantes de la CONAGO, que ésta es un foro o espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación para lograr un mayor equilibrio y redistribución de las potestades que corresponden a los órdenes de gobierno federal y estatal. Que es un foro que impulsa el fortalecimiento de las entidades federativas para que contribuyan en mayor medida al desarrollo nacional y cuenten con los recursos y capacidad de respuesta a las demandas de sus comunidades; que reafirma el superior compromiso de las entidades federativas con el pacto federal y con el deber de impulsar un proceso político de auténtica descentralización y fortalecimiento del federalismo en todos los órdenes y en todas las regiones. Que

---

<sup>323</sup> [http://www.conago.gob.mx/secciones.php?seccion=reunion\\_cancun](http://www.conago.gob.mx/secciones.php?seccion=reunion_cancun)

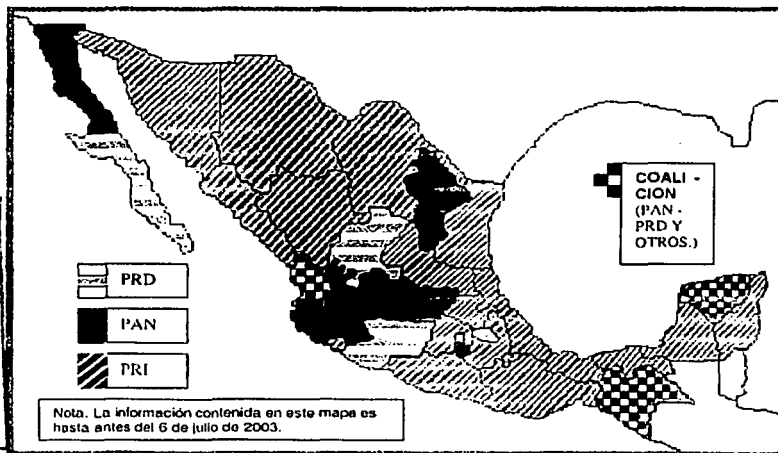
representa el inicio de una nueva relación de respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno, cuyos resultados deberán ser el impulso al federalismo y el desarrollo integral de la nación.<sup>324</sup> Todo lo anterior, sin duda, lo convierte en un instrumento que si bien no se puede calificar de un frente en contra del primer mandatario o de su gabinete, lo cierto es que se trata de un instrumento de contrapeso frente al Ejecutivo.

Aunado a lo anterior, habría que sumar la llamada reforma política del Distrito Federal de 1993 y 1996, que ya se había iniciado en 1987 bajo el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, quién promovió la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional por la cual se dió lugar a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Es así que las reformas de 1993 y 1996 tuvieron como planteamiento importante la organización democrática del gobierno de dicha entidad para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades y mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital. En efecto, dichas reformas provocaron que el Distrito Federal transformara su naturaleza jurídica de Departamento Administrativo a una entidad sui generis, con algunas características cercanas a las de los Estados, pero con limitaciones distintas a la de éstos con respecto a los órganos federales. No obstante, hoy día el Distrito Federal cuenta con la existencia de una Asamblea Legislativa como un órgano propio, encargado de legislar en un número amplio de materias de interés local, así como la elección de su Jefe de Gobierno y de los titulares de las unidades

<sup>324</sup> <http://www.conago.org.mx/secciones.php?seccion=lineamientos>

político administrativas o Delegaciones Políticas en que se divide su administración territorial; entre otras cosas. Pero lo cierto es que ya no se trata más de un empleado nombrado y removido libremente por el presidente de la República, y que el predominio del Ejecutivo sobre la ciudad más importante de México, por el momento, no existe más, por el contrario, se ha entrado en un proceso de diálogo y negociación política entre el gobierno federal y local en cuanto a la ciudad de México, más aún cuando dicha entidad federativa, desde su primera elección para la jefatura de gobierno, quedó en manos de un partido distinto al del presidente. La distribución de gobiernos de las entidades federativas, tanto para el PRI, PRD y PAN se puede observar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2**



Fuente: <http://www.inep.org/index.2.html>

**SEXTO.** El adelgazamiento de las funciones administrativas por parte del Ejecutivo Federal. Como es del conocimiento, en los últimos años se ha dado desde el gobierno una "ola privatizadora" cuyo fin esencial es el adelgazamiento del Estado, proceso que inició a partir del año de 1988. Esta acción dejó reducida a su mínima expresión a la administración pública. Es así que de las 1155 empresas y organizaciones paraestatales que había al concluir el gobierno de José López Portillo en 1982, al final del gobierno de Miguel de la Madrid en 1988 quedaban solamente 412, las cuales posteriormente se redujeron a la mitad en 1992. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se dio la reprivatización de la banca en 1990, asimismo, se dió la privatización de Telmex, Fertilizantes Mexicanos, Altos Hornos de México, Aeroméxico, Mexicana de Aviación, empresas mineras, ingenios azucareros, constructoras de equipo de transporte, la construcción y operación de carreteras, la generación de energía eléctrica para consumo de empresas, entre otras;<sup>325</sup> lo que da como resultado que en efecto se haya disminuido la fuerza del titular del Ejecutivo Federal, al no tener la concentración y acumulación de estructuras públicas a su favor.

**SEPTIMO.** Establecimiento de órganos constitucionales autónomos, como son el IFE, el Banco Central y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), órganos que como se sabe, no se inscriben en el ámbito de los tres poderes

---

<sup>325</sup> Cfr. Meyer, Lorenzo, citado por Mora Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Ed. UNAM/Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1988, p. 238.

clásicos y que han venido a contribuir al equilibrio y contrapeso en el ejercicio del poder.

De lo hasta aquí expuesto, se puede insistir en que actualmente no existe ya un sistema cuyo ejercicio del poder es unipersonal, y que el presidente de la República no se ubica ya como el centro omnímodo del sistema político. En este sentido, coincidimos con Jorge Carpizo en que las amplias facultades constitucionales del presidente comenzaron a tener un equilibrio ante el fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial federales y del mismo régimen federal; que las principales facultades meta-constitucionales del presidente de la República se han alterado, así, por ejemplo, el nombramiento que hiciera de los gobernadores se ve cambiado ante el arribo de gente de la oposición, como sucedió la primera vez en 1989 con el PAN a la gubernatura de Baja California, sucediéndose con posterioridad otras más; que se torna difícil que el PAN otorgue esta facultad al hoy presidente de la República; que ya no se acepta como regla general el papel predominante del Ejecutivo e incluso, la institución presidencial puede ser objeto de críticas y hay una percepción de deterioro en el prestigio de dicha institución. Además, estamos de acuerdo también en el sentido de que con el resultado del 2 de julio de 2000, se dió por terminado uno de los poderes más grandes del presidencialismo mexicano: la designación del sucesor, y finalmente, que derivado de los últimos resultados electorales, hay la señal de que la sociedad ha exigido un verdadero equilibrio entre los poderes, terminando en todo caso el

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

predominio del presidente sobre los demás poderes, organizaciones e instancias.<sup>326</sup>

A partir de 1988, año en que el PRI pierde la mayoría calificada, es decir menos de los dos tercios de los escaños en la Cámara de Diputados, perdió la capacidad de promover y concretar reforma constitucional por sí solo, lo que provocó un gran paso en el proceso democrático de México, desde entonces, cualquier reforma de esta naturaleza exigió la búsqueda de consensos con otras fuerzas políticas y orilló digámoslo así, a la formación de coaliciones legislativas sobre determinados temas. Luego entonces, "la pérdida de una mayoría superior a dos tercios del total de los escaños en la Cámara de Diputados introdujo por primera vez un contrapeso efectivo a la capacidad del presidente para modificar las políticas establecidas por la Constitución; este nuevo equilibrio fue incorporado a la propia Constitución, que establece que ningún partido podrá tener los dos tercios o más de los votos que requiere toda reforma a la carta magna".<sup>327</sup> Por otra parte, desde 1997 se conformó un Legislativo que no se había tenido, pues ningún partido obtuvo la mayoría para impulsar reforma legal; fue así que desde entonces "dejó de ser un poder que obedecía a una sola voz de mando y, desde entonces, es un poder plural que ha tenido que aprender una política que jamás se había presentado entre nosotros, la política de la concertación y de la negación entre fuerzas que ya no pueden dominar sobre las otras".<sup>328</sup> A partir de estos

<sup>326</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Op. cit., pp. 71-97.

<sup>327</sup> Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, Op. cit., p. 33.

<sup>328</sup> Córdova, Arnaldo, El Ejecutivo y el Legislativo en la Reforma del Estado, en Mora Donatto, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Op. cit., pp. 126-127.



acontecimientos, el Congreso mexicano empieza a sufrir una relevante transformación en su función de control político.

Efectivamente, la LVII Legislatura, la cual ha sido calificada y de lo cual estamos convencidos que fue la "Legislatura de la transición", marcó un hito en la historia parlamentaria mexicana. El hecho de que ningún partido político lograra obtener la mayoría de los curules en la Cámara de Diputados trajo como consecuencia importantes modificaciones en el funcionamiento del sistema político mexicano. La pluralidad representada en la Cámara de Diputados hizo necesario reconocer el valor del diálogo como el único medio posible para remontar las diferencias y construir las soluciones que necesita México. Entre las dificultades para el desarrollo de la LVII Legislatura, producto del nuevo equilibrio de fuerzas, destacó la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP), órgano de gobierno de conformidad con la Ley Orgánica vigente en ese entonces. De acuerdo con el artículo 38, el partido que lograra la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara, constituiría la Gran Comisión, la que a su vez tenía la responsabilidad de proponer a la mitad de los miembros de la CRICP. Al no verificarse el supuesto de un partido político con mayoría absoluta en la Cámara, no podía constituirse la Gran Comisión y, consecuentemente, no existía el órgano facultado para proponer a los diputados que, conjuntamente con los coordinadores de los grupos parlamentarios, integrarían el órgano de gobierno. Ante vicisitudes de esta magnitud, y con la intención de que no se volvieran a repetir, fue necesario redactar una nueva Ley Orgánica del Congreso General, esta nueva ley fue producto de intensas jornadas de discusión y negociación. El resultado fue un



marco normativo más moderno que superó las probadas deficiencias del anterior al centrarse en siete núcleos fundamentales de la estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados: la Sesión de Instalación y su órgano conductor; la Mesa Directiva; los grupos parlamentarios; las comisiones y los comités; la Junta de Coordinación Política (que sustituyó a la CRIP); la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como la organización técnica y administrativa, entre otros aspectos.

En la historia del Legislativo, ha quedado la señal de que el Parlamento no es más que una entidad vacía e inútil, sin contenido representativo y sin sentido institucional. Sin embargo, ya hemos señalado cuales han sido los factores que influyeron en ello en el caso mexicano, pero también hemos señalado que también las cosas han cambiado, y por lo tanto, no debemos permitir que se atrofie el funcionamiento del Congreso Legislativo y con ello, la esencia representativa y deliberativa del propio régimen democrático. Los cambios actuales deben llevarnos a construir un sistema correcto de equilibrios y contrapesos, de no hacerlo así, lo que se pone en peligro es el control del poder, y con ello, la propia democracia.

El Congreso Mexicano está en la oportunidad de convertirse en una caja de resonancia de la sociedad y no sólo del gobierno o de intereses de partido; está ante el reto de buscar concretar su fortalecimiento dentro de la división de poderes, y el camino para ello ya se ha iniciado. Es indispensable que no vuelva el Congreso sumiso y mero ratificador de las iniciativas del Ejecutivo Federal, pero

tampoco un Congreso que sea "un circo romano de contendientes que buscan hacerse pedazos entre sí, es demasiado inadmisibile y condenable. Resulta ser la negación del poder político mismo y una fuente inagotable de ingobernabilidad y hasta de anarquía".<sup>329</sup> Asimismo, no se trata de un Congreso que asuma una acción obstruccionista u opositora permanente de las políticas del Ejecutivo, ni se trata de someter o subordinar al Ejecutivo al poder Legislativo o a los demás poderes.

Debe buscarse una permanente y constante colaboración de dichos poderes mediante el diálogo, y un punto de encuentro en las soluciones de los asuntos nacionales.

De lo que se trata es de asegurar lo que Diego Valadés llama "relaciones simétricas entre los órganos del poder". En efecto, para dicho autor "cuando las Constituciones están mal construidas y los órganos de poder se bloquean entre sí, o alguno de ellos prevalece sobre los demás, significa que no se configuró un sistema de relaciones adecuado. La simetría entre los órganos del poder significa que haya correspondencia en sus facultades y responsabilidades, de suerte que sin obstruirse mutuamente, se complementen y se controlen. Un sistema de equilibrios y de contrapesos bien diseñado produce una relación simétrica entre los órganos del poder, en la que ninguno puede excederse sin que alguno de los otros actúe para corregir el exceso, pero en el que tampoco ninguno pueda omitir el cumplimiento de sus funciones sin que otro lo excite a hacerlo ... No se trata de que se contrarresten de manera sistemática, porque esto las conduciría a la

---

<sup>329</sup> Córdova, Arnaldo, Op. cit., pp. 135-136.

parálisis. Por otra parte los órganos del poder también tienen que contar con instrumentos que les permitan, sin invadir esferas ajenas de competencia, convocar a los demás órganos para que realicen las funciones que tienen asignadas ... Esas relaciones simétricas son las que permiten que los órganos del poder alcancen sus objetivos sin faltar a sus responsabilidades ni afectar la esfera de derechos de los destinatarios del poder.”<sup>330</sup>

En México, como en otros países de Latinoamérica, se discuten las alternativas, se reflexiona en torno hacia a donde ha de caminarsse, si hacia un sistema parlamentario o presidencial, o matizado en un semiparlamentario semipresidencial. Lo cierto es, como dice Giovanni Sartori, que para tener buenos gobiernos se necesita tener buenos instrumentos de gobierno. En este contexto, cabe recordar que los cuestionamientos, críticas y desventajas de uno u otro sistema existen, que no hay un sistema perfecto y que en todo caso, no hay un sistema mejor que el otro, y como el mismo Sartori indica, afirmar cual es el mejor es algo temerario e intrépido, por lo que concluye que “la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse”.<sup>331</sup> Por tanto, no se trata de caminar a pasos agigantados y sin ton ni son, desconociendo nuestra realidad histórica, política, social, cultural y económica, por lo que deben ser tomados en cuenta todos estos aspectos para poder determinar cuáles serían los cambios que mejor pueden funcionar al aplicarse.

<sup>330</sup> Valadés, Diego, Gobierno y Congreso, en Mora Donatto, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Op. cit., p. 683.

<sup>331</sup> Giovanni, Sartori, Op. cit., p. 153.

Bajo esta reflexión, coincidimos en que "el dilema no debería ser elegir entre extremos, el parlamentarismo y el presidencialismo, por el contrario escoger de ambos todo lo que pueda confluir hacia un sabio y adecuado justo medio".<sup>332</sup> No se trata de disminuir o equilibrar solamente los rasgos presidencialistas, sino de fortalecer los mecanismos de control que la realidad ha venido debilitando. Luego entonces, lo importante o lo que interesa es un régimen donde las reglas de la acción política garanticen un nuevo equilibrio, o si se quiere llamar reequilibrio en la racionalización del poder, mismos que aseguren los pesos y los contrapesos en su ejercicio. Para estos efectos, estamos de acuerdo con la necesidad de fortalecer al Congreso Mexicano, principalmente mediante el perfeccionamiento de instituciones o mecanismos de control ya existentes. En todo caso, hacer una reflexión sobre algunos otros que se consideren oportunos dentro de la realidad política mexicana y que realmente funcionen al aplicarse.

Diversos autores ya se han pronunciado a favor de una serie de reformas para una mejor racionalización o equilibrio del poder, particularmente en cuanto a la relación Ejecutivo-Legislativo. Después de una profunda reflexión, por nuestra parte consideramos que entre algunas de las propuestas más importantes para alcanzar dicho objetivo están las siguientes: 1) ampliación de los periodos de sesiones; 2) reelección legislativa inmediata; 3) ampliación del plazo para la deliberación legislativa del paquete económico: Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos; 4) concurrencia de las Cámaras del Congreso en la aprobación del

---

<sup>332</sup> Córdova, Arnaldo, Op. cit., p. 141.

Presupuesto de Egresos; 5) adelantar la toma de posesión del presidente de la República; 6) adelantar la presentación de la Cuenta Pública para su revisión por el Congreso; 7) certidumbre constitucional del veto, la promulgación y la publicación de leyes; 8) fortalecimiento de las Comisiones de Investigación del Congreso; 9) cambio en el formato del informe presidencial; 10) cambio en la composición del Congreso: reducción de legisladores; 11) concurrencia del Congreso en la aprobación de los Tratados Internacionales; 12) instituir el referéndum legislativo y la iniciativa ciudadana; 13) establecer certidumbre en el proceso presupuestario y 14) concretar un auténtico servicio de carrera legislativa.

### **3.2 Ampliación de los periodos de sesiones.**

La duración de los periodos de sesiones del Congreso se encuentra reglamentada en los artículos 65 y 66 constitucionales, en los cuales se establece que el primer periodo iniciará el primero de septiembre y como máximo terminará el 15 de diciembre (a excepción del primer año del cargo del presidente de la República, caso en el que se podrá prolongar hasta el 31 de diciembre); el segundo periodo deberá iniciar el 15 de marzo y terminar el 30 de abril.

La propuesta para ampliar los periodos ordinarios de sesiones pretende que el Congreso tenga mayor presencia pública y a través de esto pueda fortalecer sus atribuciones y actividades. Lo anterior implica reformar los mencionados artículos 65 y 66 constitucionales.

Ahora bien, respecto de la propuesta de ampliar los periodos de sesiones, se han esgrimido argumentos en pro y en contra. Entre los argumentos a favor se han hecho los siguientes: a) es insuficiente el tiempo de los periodos ordinarios de sesiones para cumplir con los objetivos del Congreso, ya que periodos legislativos tan cortos no alcanzan para analizar con detalle las diversas iniciativas presentadas al Congreso y atender, además, sus otras obligaciones relacionadas con la fiscalización del gasto público, la aprobación del presupuesto y la atención de los incontables asuntos políticos que son motivo de las deliberaciones y debates parlamentarios; b) ampliar los periodos ordinarios de sesiones da como resultado un fortalecimiento y consolidación del poder Legislativo, con el consecuente beneficio del esquema de división de poderes; c) la duración de los periodos ordinarios anuales de sesiones no corresponden a las expectativas de la nación, porque se requiere hacer más productivo el trabajo legislativo del Congreso; d) existe el reclamo popular para que el Congreso sesione por un periodo más amplio y cumpla mejor sus funciones representativa, legislativa, de control, vigilancia y de deliberación de los grandes asuntos nacionales; e) los Congresos que cuentan con periodos más amplios de sesiones fortalecen sus atribuciones y facultades, pues su presencia en la vida pública y en la toma de decisiones permite estar discutiendo y tomando decisiones permanentemente, al tiempo que empareja sus labores con las de los demás órganos de gobierno, entre otros argumentos más.

Respecto a los argumentos en contra, particularmente se han dicho los siguientes:

a) el trabajo parlamentario fundamentalmente se realiza en las comisiones del

Congreso, las cuales trabajan durante todo el año, por lo que el trabajo del pleno se centra en la aprobación o rechazo de propuestas que previamente han sido examinadas y discutidas por los grupos parlamentarios en dichas comisiones. Por tanto, el fortalecimiento del poder Legislativo requiere de un nuevo diseño de atribuciones y responsabilidades de sus comisiones; b) desde una perspectiva económica, la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones resultaría muy costosa si se consideran los gastos que deberán realizarse para el mantenimiento de las actividades de los legisladores, lo que no necesariamente redundará en una mayor productividad o en un fortalecimiento del poder Legislativo, entre otros argumentos en contra.

Respecto a esta propuesta de ampliar los periodos de sesiones se han esgrimido en la academia y en la doctrina posiciones a favor de la misma. En este contexto, tenemos a Diego Valadés quien ha dicho que el Congreso, de conformidad con la Constitución, no puede sesionar más de 5 meses, y que en efecto, existe la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias, no obstante ello, sólo se reduce a los asuntos previstos en la convocatoria. En este sentido, dicho autor considera conveniente ampliar la duración de los periodos ordinarios de sesiones hasta un máximo de 9 meses.<sup>333</sup>

Por su lado, Susana Pedroza de la Llave comenta que los periodos ordinarios de sesiones que actualmente se establecen son insuficientes, por lo que propone

---

<sup>333</sup> Cfr. Valadés, Diego, Constitución y Democracia, Op. cit., p.67.

ampliar el segundo periodo del 15 de marzo al 15 de junio, es decir, que dure 3 meses en lugar del mes y medio actual. Dicha autora considera que esto es necesario para el desarrollo, evolución y fortalecimiento del poder Legislativo. Señala que las consecuencias de periodos tan reducidos, van desde la ineficacia hasta la antidemocracia, ya que dicha situación perjudica a uno de los órganos del Estado, esto derivado de las siguientes razones: 1) el poder Legislativo carece de una verdadera representatividad, debido a que durante 7 meses, éste no está reunido y la Comisión Permanente actúa en sus recesos y tiene numerosas atribuciones, representando tan sólo el 6% del total de los 628 legisladores; 2) por la situación actual que vive el país y los estados de la República, constantemente se convoca a sesiones extraordinarias; 3) el escaso tiempo para que realice sus facultades y obligaciones constitucionales; 4) la función de control sobre el gobierno es escasa, dado que no es continua, circunstancia necesaria para que dicho control sea preventivo, permanente y a posteriori; y 5) las iniciativas de ley o cualquier otro asunto se conocen de manera superficial o al vapor.<sup>334</sup>

Para Miguel Carbonell, respecto al caso mexicano, el tiempo normal de funcionamiento de una Legislatura, sumando los dos periodos ordinarios de sesiones, es de 5 meses al año; es decir, durante 7 meses al año las Cámaras no sesionan de forma ordinaria. Señala que tal vez estos periodos tan reducidos tuvieron su justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad de hoy y cuando el estado precario de las

---

<sup>334</sup> Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalfán, El Congreso de la Unión Integración y Regulación, Ed. UNAM, México, 1997, pp. 73-74.



vías de comunicación dificultaban a los legisladores llegar fácilmente a la sede del Congreso. Expone el citado autor que las enormes necesidades de regulación e intervención legislativa que demanda actualmente el sistema político y el entorno social, es que resulta un lujo excesivo para el país tener sin funcionamiento normal a las Cámaras.<sup>335</sup>

Carbonell indica, continuando con su idea, que la situación de recesos rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el poder Ejecutivo, mismos que son parte esencial del trabajo de los legisladores; lo que obviamente representa un déficit relevante para el equilibrio que debe haber entre los poderes. Asimismo señala el autor, que a partir de un análisis de derecho comparado se desprende que ningún Congreso tiene periodos ordinarios tan reducidos, que el promedio en países como Costa Rica, Chile, Uruguay, Francia y España es de 201.6 días, frente a los 153 que existen en México. Por lo tanto, plantea que la duración del periodo ordinario de sesiones deba ser de 9 a 10 meses.<sup>336</sup>

Para Josep Colomer, el Congreso Mexicano es extremadamente débil, debido particularmente a la brevedad de los periodos de sesiones, con un total de sólo 5 meses al año frente a una media de 8 meses en los demás países de América

---

<sup>335</sup> Cfr. Carbonell, Miguel. Op. cit., pp. 108-109.

<sup>336</sup> Cfr. Carbonell, Miguel. Op. cit., pp. 109-110.

Latina. Expone que esta situación disminuye en gran medida las oportunidades de los legisladores de desarrollar sus propias iniciativas.<sup>337</sup>

Por su parte, en las conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, coordinada por Porfirio Muñoz Ledo, se expuso que la duración de los actuales periodos del Congreso resulta insuficiente para el buen desempeño de las funciones de ambas Cámaras; esto provoca, entre otras cosas, un rezago legislativo difícil de recuperar. En este sentido, dicha Comisión señala que se aprobó por consenso reformar el artículo 65 constitucional para ampliar a 7 meses los periodos de sesiones ordinarias del Congreso.<sup>338</sup>

Por otra parte, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pudo observar que existen precedentes a favor de la ampliación de los periodos de sesiones del Legislativo, como son los siguientes:

a) Iniciativa que reforma los artículos 65 y 66 constitucionales de fecha 19 de abril de 2001 presentada por el Grupo Parlamentario del PAN, a efecto de ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, para que dure del 1 de marzo al 31 de mayo.<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> Citado por Carbonell, Miguel, Op. cit., p. 109.

<sup>338</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, Coordinador, Comisión Especial para la reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas, Ed. UNAM, México, 2001, pp. 197-198.

<sup>339</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/20010419.html#Ini20010419DavidRdgz>

b) Iniciativa en materia de reforma constitucional a diversos artículos relativos al poder Legislativo del 20 de marzo de 2002, presentada por el Grupo Parlamentario del PAN, la cual incluye diversas propuestas, entre ellas, la relativa a ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias para que inicie el 1º de marzo.<sup>340</sup>

c) Iniciativa que reforma diversos artículos constitucionales de fecha 24 de abril de 2002 presentada por el Grupo Parlamentario del PAN, que tienen entre otros fines el de la ampliación del segundo periodo ordinario de sesiones, para que dure del 1º de marzo al 30 de junio.<sup>341</sup>

d) Iniciativa de reforma constitucional del 6 de junio de 2001, presentada por el Grupo Parlamentario del PRI a través de la cual, se propone ampliar el segundo periodo ordinario de sesiones, del 1º de marzo al 30 de mayo.<sup>342</sup>

e) Iniciativa de reforma constitucional del 4 de abril de 2002, presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, por la cual se propone ampliar el segundo periodo de sesiones hasta el 15 de junio.<sup>343</sup>

f) Iniciativa de reforma constitucional del 20 de marzo de 2002, presentada por el grupo Parlamentario del PRD, a efecto de fortalecer al poder Legislativo en varias

---

<sup>340</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322FelipeCalderon>

<sup>341</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Anexo-1-25abr.html#Ini20020425Nunez>

<sup>342</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/jun/20010608.html#Ini20010608Fidel>

<sup>343</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020405.html#Ini20020405MatzNava>

materias, entre ellas, se propone la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones.<sup>344</sup>

g) Iniciativa de reforma constitucional del 4 de abril de 2002 por la cual se proponen varios temas, entre ellos, la ampliación de periodos ordinarios, planteando que el Congreso se reúna a partir del 1º de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. Este periodo no podrá prolongarse más allá del 31 de mayo del mismo año.<sup>345</sup>

En general, estas iniciativas proponen aumentar el tiempo efectivo del trabajo continuo de ambas Cámaras para que por una parte, las Comisiones y los legisladores que las integran, dispongan de más tiempo de actividad en paralelo a las sesiones del pleno de las Cámaras para realizar su trabajo de estudio y dictamen; y por otra parte, para que se amplíe el horizonte temporal que actualmente es insuficiente para resolver la carga de trabajo parlamentario que debe someterse al pleno de las Cámaras.

Ahora bien, el pasado 14 de diciembre de 2002 se aprobó,<sup>346</sup> por 339 votos en la Cámara de Diputados, un dictamen por el cual se reforma el primer párrafo del artículo 65 constitucional, el cual fue turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales. El texto del dictamen aprobado en la Cámara de

---

<sup>344</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322Marti>

<sup>345</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020405.html#Ini20020405Espadas>

<sup>346</sup> Para consultar la versión estenográfica: <http://www.diputados.gob.mx/servddd/verest/3ano/141202.htm>

Diputados, es el siguiente: "Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias."<sup>347</sup>

De convertirse en texto vigente, la propuesta de reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados y que hoy obra como Minuta en el Senado para los efectos legislativos correspondientes, el periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión pasaría de 5 meses, como es actualmente, a 6 meses. Ahora bien, es importante destacar que el dictamen citado se realizó tomando en cuenta las diversas iniciativas presentadas, a efecto de ampliar los periodos ordinarios de sesiones y que ya hemos descrito con anterioridad.

Cabe indicar que en el dictamen de la Cámara de Diputados que se ha aludido, en las consideraciones del mismo se expuso que dada la complejidad de las circunstancias del país y la notable insuficiencia del tiempo de los periodos ordinarios para cumplir con sus objetivos, hace necesario ampliar el tiempo de las sesiones ordinarias. Además, se señaló que los periodos legislativos tan cortos son insuficientes para poder analizar con detalle las diversas iniciativas presentadas por el Congreso y atender, además, sus otras obligaciones relacionadas con la fiscalización del gasto público, la aprobación del presupuesto, así como con las obligaciones relacionadas con el trabajo en comisiones y la atención de los incontables asuntos públicos que son motivo de las deliberaciones

---

<sup>347</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/Anexo-V-13dic.html>

y debates parlamentarios, por lo que se hace evidente la necesidad de ampliar los plazos de sesiones.<sup>348</sup>

Luego entonces, como se puede observar, existe coincidencia de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de ampliar los plazos de los periodos de sesiones ordinarias; asimismo, ya existe una reforma aprobada en ese sentido por una de las Cámaras del Congreso, por lo que compartimos la misma inquietud y coincidimos en los criterios señalados con anterioridad respecto a la insuficiencia del tiempo vigente de periodos de sesiones y que los periodos extraordinarios son limitados en cuanto su contenido y alcance, pues constriñe la actividad parlamentaria única y exclusivamente a los asuntos de la convocatoria. Además, a la luz del derecho comparado (como se ve en el cuadro que más adelante se detalla), el periodo de nuestro Congreso es insuficiente, por lo que estimamos justificable la propuesta en comento, a fin de que el poder Legislativo pueda asumir de manera más cabal con las funciones que se le han encomendado por la Constitución, mediante el desahogo oportuno de los asuntos parlamentarios que se sometan a su consideración.

---

<sup>348</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/Anexo-V-13dic.html>

### CUADRO 3

#### Los periodos de sesiones en el Derecho comparado

País	Duración anual de los periodos
Colombia	8 meses
Panamá	8 meses
Honduras	9 meses
Uruguay	9 meses
Argentina	6 meses
Bolivia	3 meses
Perú	7 meses
Ecuador	2 meses
Chile	4 meses
Costa Rica	6 meses
Venezuela	6 meses
Mexico	5 meses
<b>Promedio:</b>	<b>6 meses</b>
Alemania	Permanente
España	9 meses
Francia	160 días

Fuente: Realizado a través de datos obtenidos de las páginas electrónicas siguientes:

<http://www.juridicas.unam.mx/navius/ini/jur/const/ensusa.htm>  
<http://www.juridicas.unam.mx/navius/ini/jur/const/>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/spanish.html>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Bolivia/constboliv1615.html>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile97.html>  
<http://www2.unex.es/gerencia/constit.htm>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col91.html>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>  
<http://www.rau.edu.uy/uruguay/const197-12.16.htm#12>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/hond82.html>  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Guatemala/quate85.html>  
<http://www.estudionur.com.ar/cfrancia.htm>  
<http://www.cofre.unibe.ch/law/vl/lex00b02.html>  
<http://www.estudionur.com.ar/citalia.htm>  
[http://andorramania.com/constit\\_esp.htm](http://andorramania.com/constit_esp.htm)  
 Bulote Jurídico - Enero 2003 (Legislación Federal y Estatal)

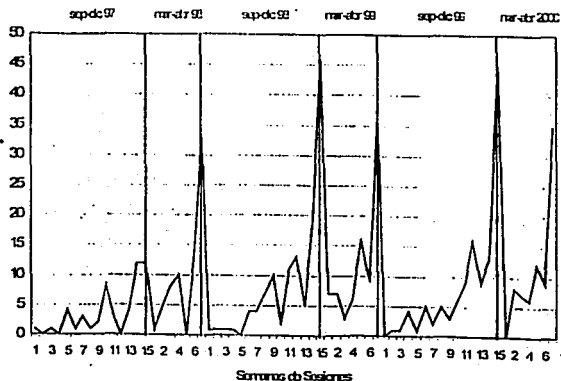
TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, y como justificación de la propuesta, cabe comentar que si bien la gran parte del trabajo legislativo está en las comisiones del Congreso, y que la tarea del pleno es precisamente aprobar el trabajo realizado en dichas comisiones, luego entonces, el periodo de sesiones de nada valdría si no se fortalece el papel de las comisiones. En este sentido cabe comentar que, una de las asignaturas

paralela, será el fortalecimiento de dichas comisiones en cuanto a su organización, funcionamiento, estructura, equipos de apoyo capacitado y profesional, etc. No obstante, es oportuno puntualizar que la experiencia ha demostrado que la mayoría de las resoluciones o dictámenes legislativos que se analizan, discuten y aprueban en comisiones, se dan precisamente durante los periodos de sesiones y no durante los recesos, e incluso, las reformas de gran relevancia se han aprobado durante los últimos días de los periodos de sesiones. Esta situación tal vez obedezca a que los legisladores, al ser originarios de las entidades federativas donde fueron electos, su presencia y concentración de los mismos se facilita en los días que hay sesiones ordinarias del Congreso. Esta circunstancia se puede verificar en los siguientes cuadros:

**CUADRO 3**  
**LAS DOS GRÁFICAS PRESENTADAS MUESTRAN CON CLARIDAD QUE TANTO**  
**LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS, COMO SU RESOLUCIÓN, SE**  
**CONCENTRAN EN LAS DOS ÚLTIMAS SEMANAS DE TRABAJO DE CADA**  
**PERIODO DE SESIONES**

-Iniciativas presentadas por Semana-



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

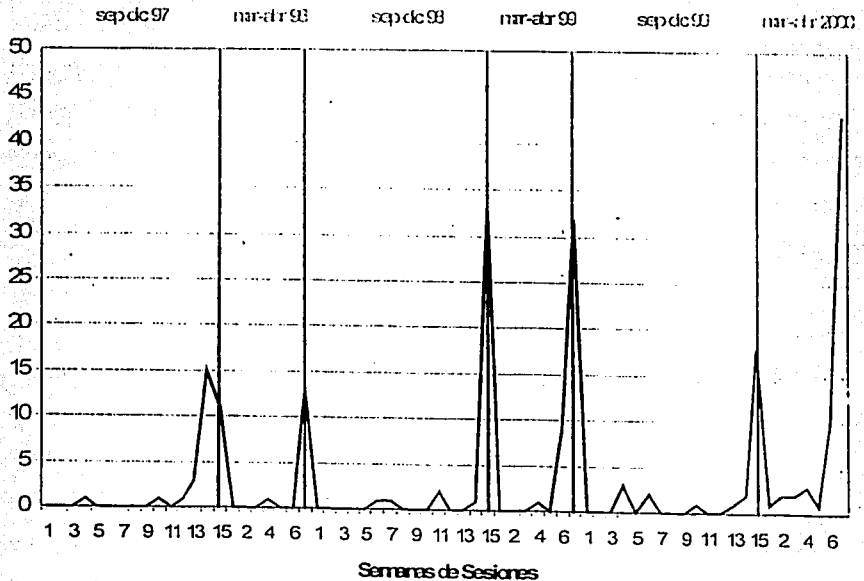
Fuente: Carpeta de Apoyo del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, Comisión Especial para la Reforma del Estado, Año 2003.



### CUADRO 4

ESTA CONCENTRACIÓN ES CONSECUENCIA DE LA FALTA DE PLANEACIÓN, PROVOCADA ENTRE OTRAS COSAS, POR EL LÍMITE DE TIEMPO DE LOS PERIODOS DE SESIONES ORDINARIAS.

#### Iniciativas resueltas por Semana



Fuente: Carpeta de Apoyo del Grupo Parlamentario del PAN en la Cámara de Diputados, Comisión Especial para la Reforma del Estado, Año 2003.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por lo anteriormente expuesto, se considera conveniente que se realice una reforma constitucional para que se amplíe el segundo periodo de sesiones ordinarias a fin de que comience el 15 de marzo y concluya el 30 de junio.

### **3.3 La reelección legislativa inmediata.**

La propuesta en este sentido es la de permitir la reelección de diputados y senadores al concluir su primer mandato, sin que sea necesario esperar un periodo intermedio para hacerlo. Esto debido a que desde 1933, la Constitución establece en su artículo 59 que los legisladores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Además, esta prohibición fue ampliada en el artículo 116 a los diputados de las legislaturas de los estados.

Ahora bien, respecto a la reelección legislativa consecutiva o inmediata, se han desglosado en la doctrina y en el debate una serie de ventajas y desventajas. Respecto a las desventajas se ha expuesto entre otras cosas que: a) La reelección inmediata obstaculizaría la circulación de las elites políticas y haría que a las Cámaras sólo llegaran caciques locales que, a la larga, se enquistarían en sus escaños; b) se observaría indisciplina y pérdida de cohesión en las bancadas de los partidos, pues los legisladores querrían responder únicamente a los intereses de sus distritos y no al agregado nacional; c) debido a que solamente los partidos políticos pueden postular candidatos –se prohíben las candidaturas independientes- el control oligárquico de los partidos se acrecentaría; d) mediante

la reelección se generan mecanismos clientelares que distorsionan los propósitos de la representación política, entre otros.

Por lo que corresponde a las ventajas se ha expuesto que: a) sería un mecanismo de rendición de cuentas, de control, de supervisión y calificación ciudadana respecto a la actuación de sus representantes; b) se permitirá que la ciudadanía juzgue y valore el desempeño de los legisladores, teniendo la oportunidad cada tres años, de señalar los errores y los aciertos, pudiendo valorar no sólo su actividad legislativa y el desempeño de las distintas comisiones de que formen parte, sino también la acción de gestión en beneficio de la sociedad; c) se profesionalizaría, fortalecería e incentivaría la independencia del poder Legislativo mediante el aprovechamiento de la experiencia, los conocimientos y la capacidad de los legisladores. Sería posible establecer una continuidad dentro de los trabajos legislativos, lo que permitiría el desarrollo de verdaderas "políticas de Estado" en el poder Legislativo; y se reducirían los altos costos de aprendizaje, derivados de la inexperiencia de los legisladores mexicanos; d) se crearía una relación más estrecha entre los representantes y sus representados al depender más de ellos y menos de los partidos para su reelección; e) no existe justificación histórica que avale la no reelección, pues en realidad se trató de una prolongación de lo dispuesto para la presidencia de la República. Durante más de cien años, hasta 1933, los legisladores se reeligieron sin que esto representara un problema; f) las condiciones democráticas y de competencia partidista actuales permiten suponer que solamente aquellos legisladores que efectivamente cumplan con sus promesas de campaña serán reelectos para ocupar su curul; g) esta prohibición ha

sido un desincentivador para que se organicen subpartidos locales para buscar puestos de elección en distritos uninominales mediante elección de mayoría relativa, entre otras.

Asimismo, han surgido posiciones mediáticas o a favor de la reelección inmediata pero limitándola. Así, por ejemplo, hay quienes estando a favor de la reelección consecutiva, se oponen a que sea indefinida y plantean la necesidad de que debería acotarse a determinados periodos para diputados y para los senadores, con el objeto de evitar el enquistamiento de caciques locales y permitir la renovación de cuadros. Por el contrario, hay quienes se manifiestan a favor de una reelección inmediata definitiva, arguyendo que las condiciones actuales de competencia harán que, en caso de presentarse enquistamientos, éstos representarán un porcentaje tan bajo respecto del total, que los perjuicios que se deriven serían mucho menores que los beneficios de la reforma.

De igual forma, hay un sector que ha manifestado la necesidad de implementar la reelección pero limitándola según se trate de legisladores por el principio de mayoría relativa o de representación proporcional. Así pues, hay quienes aducen que los diputados de representación proporcional o plurinominales no representan a nadie más que al propio partido y a su conformación particular, por lo que este tipo de diputados no deberían ser sujetos de reelección, y en el caso de buscarla, sólo podrían hacerlo demostrando en las urnas la fuerza o el apoyo del cuerpo electoral, es decir, los legisladores electos por representación proporcional podrán reelegirse únicamente por el método de mayoría relativa. Por el contrario, hay

quienes su posición es en torno a que no debe limitarse a los legisladores de representación proporcional, pues sería en desprecio a las ventajas de aprendizaje y carrera legislativa, aunado a que es indispensable mantener cierto grado de disciplina y cohesión dentro de la bancada, ya que ello facilita la formación de acuerdos entre grupos parlamentarios y a su vez la gobernabilidad, por lo que adolece de sentido no implementar esta figura para dichos legisladores.

En relación a la reelección inmediata, diversos autores se han manifestado a favor, así por ejemplo, Alonso Lujambio señala, entre otras cosas, lo siguiente:

a) Que desde que en 1933 se reformó el artículo 59 constitucional para establecer la no reelección inmediata de los legisladores, se constituyó un obstáculo extraordinario para la profesionalización legislativa, lo que a su vez ha debilitado aún más las función legislativa y de control del Congreso.

b) Que tres años es muy poco tiempo para que los diputados puedan aprender y capitalizar políticamente el aprendizaje, por lo que en general, los legisladores son eternos *amateurs* en las tareas legislativas.

c) La falta de incentivo ha llevado a los legisladores a desentenderse de sus bases de apoyo electoral, pues el diputado no regresa a su distrito, no rinde cuentas sobre lo que hace o deja de hacer en la Cámara, en sí, la no reelección debilita todo sentido de responsabilidad pública y de rendición de cuentas.

d) Que si bien se dan brincos de una Asamblea Legislativa a otra que pueden generar cierta experiencia legislativa, ello se da de una manera muy reducida y en todo caso, los brincos mantienen desinstitucionalizadas y débiles a las asambleas, al no contar con cuerpos estables de legisladores.

e) Las tasas de reelección no inmediata al interior de la Cámara de Diputados son muy bajas, los brincos de una Cámara a otra están muy lejos de ser una práctica común y la escasa experiencia tiende a anularse, dadas las distancias entre elección y reelección.<sup>349</sup>

f) Ni el Plan de San Luis, ni el Constituyente de 1917, pensaron que fuera revolucionaria la idea de prohibir la reelección inmediata de los legisladores; a ningún revolucionario se le ocurrió la peregrina idea de que con reelección legislativa se podría tener a la postre decenas de dictadores en las Cámaras. La bandera revolucionaria de Madero era "Sufragio Efectivo, No reelección Presidencial."

g) Que se pueda reelegir no significa que se van a reelegir hasta que la muerte lo separe del escaño. Todo dependerá del sistema electoral vigente, de quien elige las candidaturas en los partidos y, claro está, del electorado.

h) El legislador que ha hecho su trabajo y ha logrado reelegirse –con espacios

---

<sup>349</sup> Cfr. Lujambio, Alonso, Op. cit., pp. 174-180.

intermedios-, acumula experiencia, es así que los legisladores se vuelven expertos trabajando. Los legisladores profesionales son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones, tienen incentivos para organizar cuerpos de asesoría, producen legislación de calidad, etc. Luego entonces, cuando se renuevan las Cámaras, el cultivo de relaciones interpartidarias parte otra vez prácticamente de cero, con lo que la acción legislativa y el arribo de consensos se vuelve trabajoso y torpe, es así que el artículo 59 constitucional nos hace dispendiosos.

i) Un legislador que ha sido electo en un distrito y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta, siendo que el electorado percibe que el representante responde, da la cara, rinde cuentas y ayuda a resolver algún problema. A la inversa, la no reelección aleja a los representantes de los representados.

j) Una desventaja que se señala respecto a la reelección inmediata es que ello produciría indisciplina partidista, lo cual sólo es parcialmente cierto, pues existen mecanismos para buscar la cohesión en la bancada de los partidos, toda vez que si el mecanismo de financiamiento de campañas está centralizado y los diputados en lo individual no pueden conseguir recursos para sus campañas, entonces se asegura la disciplina; si los partidos deciden a qué comisiones se integran los diputados de su bancada, entonces la disciplina está asegurada; los diputados plurinominales sólo pueden ser reelectos si sus partidos los vuelven a colocar en las listas respectivas. Estos y otros mecanismos pueden combinarse para que en

un momento determinado, el legislador calcule cuándo favorecer a su partido o a su electorado; además, el legislador debe valorar ante el electorado el costo de su indisciplina, pues es indispensable manifestar dirección y cohesión partidista, pues por decirlo de alguna manera, los partidos son marcas registradas, por lo que si la marca no funciona, se desecha el producto, y el diputado va a la basura con todo y partido. Sin duda, ello vuelve complejo la conducción de la bancada, pero la política no es un asunto sencillo.

k) Sería positivo poner límites a la reelección de los legisladores; en tal sentido, se pueden establecer dos períodos de seis años para los senadores y cuatro para los diputados uninominales y dos para los plurinominales, esto con el fin de evitar el fortalecimiento excesivo de las oligarquías de los partidos y en todo caso, si un diputado plurinominal quiere ser diputado por tercera vez, que baje a un distrito uninominal y luche por ganarse un escaño por dos períodos más. O sea que el tiempo máximo para diputados y senadores sería de 12 años consecutivos.<sup>350</sup>

Por su parte, Miguel Carbonell considera oportuno una reforma a los artículos 59 y 116 fracción II, para ampliar las posibilidades de la reelección legislativa, ya que considera que esto tendría diversas ventajas, entre ellas, las siguientes: a) crearía una relación más directa entre los representantes y los electores, al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos, generando incentivos para una mejor y más eficaz gestión de los legisladores y manteniendo mayor

---

<sup>350</sup> Cfr. Lujambio, Alonso, La Reelección de los Legisladores: las Ventajas y los Dilemas, Revista Quórum, año V, No. 38, México, enero de 1996, pp. 19-25.



contacto con los votantes; b) fortalecería la responsabilidad de los legisladores, pues el incentivo de volver a ocupar el cargo haría más diligente al legislador; c) profesionalizaría a los legisladores, ya que la continuidad permitiría aprovechar los conocimientos adquiridos, además de permitir verdaderas políticas de Estado en la rama legislativa. Asimismo, Carbonell sugiere que quizá pudiese incorporarse algún límite de 12 años, tanto para diputados como para senadores. En el caso de los plurinominales, indica que a lo mejor convendría disponer que luego de haber sido electos por dos ocasiones consecutivas, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en la tercera y cuarta oportunidad, ya que considera que con este mecanismo, se evita de alguna manera, la excesiva fuerza de las oligarquías partidistas.<sup>351</sup>

Para Diego Valadés también resulta relevante el tema de la reelección inmediata de los legisladores dentro de lo que él llama el "reequilibrio institucional", y considera que el interés que suscita dicha reelección es plenamente justificable. En este sentido, expresa lo siguiente: a) La reforma constitucional de 1933, que limitó la reelección de los diputados y senadores a periodos discontinuos, fue una de las medidas que más contribuyó a reducir la autonomía del Congreso; b) dicha supresión afectó la relación entre los órganos Ejecutivo y Legislativo del poder, acentuando las desventajas de dicho órgano legislativo; c) no se puede plantear que la reelección de los legisladores lleve a discutir la del presidente de la República, porque este es un tema de otra dimensión histórica de México, en tal sentido, reelegir a los legisladores es fortalecer la democracia; mientras que

---

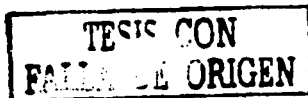
<sup>351</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, La Constitución Pendiente, Ed. UNAM, México, 2002, pp. 103-108.

reelegir al presidente es propiciar la dictadura; d) la reelección no es una panacea,<sup>352</sup> pero no puede dudarse que modificaría significativamente la relación entre el Congreso y las legislaturas, entre los gobiernos federal y locales, y a su vez, introduciría una nueva dinámica en la vida interna de los partidos; e) la reelección de los legisladores sería una de las más eficaces medidas constitucionales para alentar la formación de líderes políticos, pues ningún sistema funciona sin individuos capaces de dinamizar las instituciones; f) para aprovechar las ventajas de la reelección, convendría que no fuera por tiempo indefinido; para ello, debería reducirse el periodo presidencial y el de senadores a cuatro años y ampliarse el de diputados a esos mismos cuatro y entonces, se podría fijar para los legisladores una duración discontinua de 12 años, bajo los términos planteados, se permitirá la utilidad y ello evitaría los riesgos que la reelección conlleva, y g) con la reelección inmediata se fortalecería el sistema representativo.<sup>353</sup>

Por su lado Adolfo Christlieb Ibarrola señala que la no reelección resulta contraria a la democracia por tres razones fundamentales, la primera porque restringe la libertad del voto; segunda porque acentúa el carácter centralizador a favor del Ejecutivo y tercera porque impide la formación de personalidades políticas parlamentarias. En efecto, manifiesta también que la no reelección de los

<sup>352</sup> En este sentido, Diego Valadés sostiene que "los problemas de la reelección tampoco deben ser preteridos. En buena medida auspician el clientelismo; propician el hermetismo de la clase política; se aproximan a las prácticas caciquiles; limitan el acceso y la formación de nuevos dirigentes. Es evidente que ninguna decisión está a salvo de desventajas; pero en el proceso de redefiniciones institucionales lo central es optar por la que ofrezca las mayores oportunidades de cambio y que en mayor medida contribuya al desarrollo democrático", en Valadés, Diego, Constitución y Democracia, Ed. UNAM, México, 2002, p. 132.

<sup>353</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit. pp. 130-134.



legisladores encierra una restricción a la libertad del voto, en virtud de que la reelección implica un referendo popular a los representantes, aunado a que un núcleo de legisladores capaces y enterados no sólo no atenta contra la división de poderes, sino que es supuesto necesario para el equilibrio que el sistema requiere. Asimismo, señala que ante la falta de opción para hacer carrera parlamentaria, en donde el Congreso no puede ver fructificar en la práctica el estudio y el conocimiento de los problemas del país por razón de la renovación constante de sus miembros, entonces, el poder Legislativo y el equilibrio de poderes son los que sufren merma y por otra parte, debido a los periodos breves y la renovación constante, difícilmente se forman personalidades políticas parlamentarias.<sup>354</sup>

Para Carlos Ugalde, la no reelección disminuye la frecuencia y la eficacia de la fiscalización legislativa sobre el Ejecutivo, la cual afecta el perfil y las motivaciones de los legisladores. Señala que la no reelección legislativa consecutiva provoca los efectos negativos siguientes: 1) obstruye la experiencia parlamentaria de los legisladores y esa inexperiencia afecta la eficacia con que los mismos cumplen con sus responsabilidades fiscalizadoras, ya que aunque se tenga la intención, la fiscalización es una función que requiere de conocimiento y experiencia; 2) obstruye las carreras legislativas y evita que el Congreso sea un espacio atractivo de desarrollo político y profesional a largo plazo, por lo que no se reclutan a los más capaces y preparados; 3) altera las motivaciones y metas de los legisladores ya que ante la prohibición de reelegirse se ven orillados a buscar espacios políticos en otras organizaciones al terminar su encargo y 4) genera una rotación

---

<sup>354</sup> Cfr. Christlieb Ibarrola, Adolfo, Las Razones de la Sinrazón, Ed. EPESSA, México, 1987, pp. 120-121.

forzosa de todos los diputados cada tres años, colocándolos en una situación de dependencia política frente al presidente de la República.<sup>355</sup>

El autor aludido señala que los poderes partidistas del presidente de la República desincentivaron la fiscalización legislativa, así, por ejemplo, indica que para los diputados del PRI era más redituable cabildear y apelar al Ejecutivo ( el autor refiere cuando el titular de dicho poder también era del PRI), que supervisarlo y llamarlo a cuentas; es más, al interior del PRI, la supervisión legislativa nunca se recompensó con cargos superiores, en cambio, la supervisión podía ser vista como un desaffo o una desobediencia al presidente, de ahí que dicha fiscalización podía resultar un obstáculo a la carrera política del legislador del PRI que la realizara.<sup>356</sup>

Carlos Ugalde refrenda que la no reelección ha tenido ingentes consecuencias sobre la conducta de los legisladores ya que al depender su futuro político no de sus electores, (al no poderlos reelegir), sino de su partido y del presidente de la República (quienes gozan de los poderes de nominación y promoción política), es que su desempeño está estrechamente vinculado para buscar el patrocinio y el patronazgo del partido o del presidente, más que el apoyo de sus votantes. Además, el autor precisa que la obstrucción de la experiencia legislativa hace que las Cámaras se conviertan en una "estación témporal" en las carreras de los

---

<sup>355</sup> Cfr. Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, Ed. Porrúa/Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, México, 2000, p. 26.

<sup>356</sup> Cfr. Ugalde, Luis Carlos, *Op. cit.*, pp. 26-27.

políticos mexicanos y nunca en un fin profesional en sí mismo, lo que sin duda socava la actuación y autonomía del Congreso.<sup>357</sup>

En cuanto a la no reelección consecutiva de los legisladores, Oarrantía Arrellano en general coincide en que dicha prohibición es negativa para el Congreso, y al respecto expone diversos argumentos, entre ellos los siguientes: a) necesitamos legisladores capaces y preparados para que realicen la función de los Congresos tanto federal como locales; b) necesitamos legisladores que comprendan que son representantes de los electores; c) necesitamos legisladores que desempeñen con inteligencia y buena fe las delicadas facultades que la Constitución les otorga para que hagan normas que procuren el bienestar de los gobernados y para que impidan el abuso del poder mediante el uso de sus facultades de vigilancia, control y revisión del gasto público; d) necesitamos legisladores que tengan independencia suficiente para que puedan negarse a las pretensiones ilegales, inmorales o imprudentes del poder Ejecutivo; e) sólo mediante la reelección inmediata de los legisladores es posible asegurar su independencia del poder del Ejecutivo y su vinculación con los votantes; f) en nuestros sistemas constitucionales de 1857 y 1917 se permitió la reelección consecutiva de los legisladores; g) la reforma de 1933, que prohibió la reelección consecutiva de los legisladores, hizo que éstos pasaran a ser empleados del presidente de la República o del gobernador en turno, según el caso; h) con la reforma aludida los legisladores, una vez electos, se olvidaron de los electores y de sus distritos y estados que representan, porque no necesitan de ellos; i) no existe ya la

---

<sup>357</sup> Cfr. Ugalde, Luis Carlos, Op. cit., pp. 105-122.

comunicación indispensable para la representación popular; j) no existe interés en representar a quienes ya no impulsan la carrera política; k) con la reforma en comento, la carrera política de los legisladores dependía del presidente de la República y de los altos funcionarios de su partido; l) durante el anterior régimen, al crearse una lógica subordinación con el poder Ejecutivo, los legisladores dejaron de legislar para solamente aprobar lo que el presidente deseaba, convirtiendo así a éste en el gran legislador; m) la técnica legislativa se aprende con la experiencia, como ya ha sucedido en otros países en donde hay representantes populares con diversas especialidades; y n) no debemos mantener el empirismo y la improvisación, ni la falta de debate y deliberación acuciosa de las iniciativas.<sup>358</sup>

También, el autor citado expone que el país requiere fortalecer al poder Legislativo para que se apliquen las limitaciones y los contrapesos constitucionales que son esencia de la división de poderes y del sistema federal y que hasta el momento, se han incumplido o ignorado, perjudicando la administración y el patrimonio público. Para este autor, lo que importa es eliminar la mordaza que para los legisladores representa la no reelección consecutiva a fin de crear la comunicación constante de los mismos y sus representados, y que sean éstos los que decidan si premian o castigan a sus representantes, de acuerdo al desempeño de sus tareas legislativas.<sup>359</sup>

---

<sup>358</sup> Cfr. Oarrantia Arellano, Fernando, Op. cit., pp. 271-278.

<sup>359</sup> Cfr. Oarrantia Arellano, Fernando, Op. cit., pp. 278-279.

Por lo extraído, en las conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, encontramos que la imposibilidad de la reelección inmediata de los legisladores se ha convertido en una de las restricciones que más han afectado la capacidad de influencia del poder Legislativo en la orientación política. Se señala que esta prohibición ha impedido la conformación de una carrera legislativa y ha supeditado los intereses del electorado a los de las dirigencias de los partidos políticos, derivando ello en una debilidad del Congreso frente al Ejecutivo, facilitando así el funcionamiento del presidencialismo discrecional. Asimismo se expone que la reelección consecutiva legislativa tiene varias ventajas, entre ellas, la de favorecer la independencia del Congreso frente al Ejecutivo; la profesionalización de los legisladores y la rendición de cuentas frente a los gobernados. Por último, se señala que si bien hubo diferencias en cuanto al modelo o matices de cómo se debería de dar, lo cierto es que hay aceptación por la reelección inmediata de diputados y de senadores.<sup>360</sup>

Por otra parte, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pudo apreciar que existen precedentes a favor de la reelección inmediata de los legisladores, como son las siguientes:

a) Iniciativa en materia de reforma constitucional a diversos artículos relativos al poder Legislativo presentada por el Grupo Parlamentario del PAN con fecha 20 de marzo de 2002, iniciativa que incluye, entre otras propuestas, la reelección inmediata de legisladores, a efecto de que los diputados al Congreso de la Unión

---

<sup>360</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, Op. cit., p. 193.

puedan ser reelectos hasta por tres periodos consecutivos, y que los senadores y diputados suplentes puedan ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietario; si hubieren estado en ejercicio, se computará como reelección en los términos de los párrafos anteriores. De igual forma dicha iniciativa plantea que los límites de periodos que se plantean para reelegirse son con la finalidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones, el ambiente y la acción legislativos, con lo que se guardaría un equilibrio entre la experiencia y las ideas nuevas. Finalmente, el proyecto propone una reforma al artículo 116 constitucional relativo al régimen de los estados, a fin de que se establezca que los diputados propietarios a las legislaturas de los estados, o los suplentes que hubieran estado en ejercicio, puedan ser reelectos para el periodo inmediato en los términos que señalen las Constituciones de los estados para que sean éstas las que legislen los términos y formas en la materia, de acuerdo a sus respectivas realidades.<sup>361</sup>

b) Iniciativa de reforma a diversas disposiciones constitucionales presentada por el Grupo Parlamentario del PRI<sup>362</sup> con fecha 27 de marzo de 2001, que propone, entre otras cosas, el establecimiento de la reelección de legisladores con una sola reelección para el caso de senadores y de dos para el caso de los diputados federales. En la exposición de motivos de dicha iniciativa, se señala que uno de los factores relevantes para explicar la debilidad del poder Legislativo mexicano

---

<sup>361</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322FelipeCalderon>

<sup>362</sup> Cabe aclarar que esta iniciativa la presentó el diputado federal Amador Rodríguez Lozano cuando era integrante del Grupo Parlamentario del PRI, pero posteriormente renunció al mismo y se hizo diputado independiente.



ante el poder Ejecutivo, es la ausencia de una verdadera carrera parlamentaria, misma que también tiene que ver con la imposibilidad que tienen los diputados federales y los senadores de reelegirse para el período inmediato. Indica que al no haber continuidad en la carrera parlamentaria se obstaculiza la elevación de la calidad del personal político que llega a las Cámaras y con ello, se impide el fortalecimiento cualitativo del Congreso como un todo, pues la no reelección de los legisladores dificulta su especialización en el conocimiento de la dinámica interna y en el manejo de la materia propia de las comisiones legislativas de las que son miembros. Así, en cada nueva legislatura, llegan al Congreso nuevos diputados y senadores que o bien jamás han tenido experiencia en las lides parlamentarias, o si la tienen, ha sido de una manera discontinua e interrumpida, por lo que la reelección inmediata permitiría forjar verdaderas carreras parlamentarias, lo cual redundaría en beneficio del peso político específico del Congreso. Además, el autor de la iniciativa expone que la reelección inmediata de los legisladores federales tiene la ventaja de que acerca más al legislador con su electorado, ya que al depender de éste la reelección de aquél, se obliga a no descuidar la relación con su distrito o Estado, con lo que se vigoriza el sistema representativo federal mexicano, al aumentar la responsabilidad del legislador con sus electores.

En la iniciativa en comento, se manifiesta el riesgo que puede significar el enquistamiento en el Congreso, por muchos años, de individuos que de buena o mala manera, controlen las maquinarias partidistas que en los distritos o estados respectivos son capaces de ganar las elecciones, por lo que considera que es sano disponer, a su vez, de la movilidad política periódica, a fin de encontrar un

equilibrio entre la necesidad de crear las condiciones de carreras parlamentarias sólidas y por otra, la introducción de nuevas perspectivas y renovados ánimos, por lo que plantea tres acotaciones al principio de la reelección de los legisladores federales: 1) fijar un límite de uno al número de reelecciones al que podría aspirar un senador y de dos para el caso de los diputados federales; 2) prohibir a los partidos políticos registrar, para ser reelegidos, a más del 50% de los candidatos que postulen en un proceso electoral federal para diputados y senadores, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional; y 3) que para poder aspirar a la reelección, los senadores de primera minoría deberán ocupar el segundo lugar en la lista de las dos fórmulas de candidatos que los partidos políticos registren en la elección respectiva.<sup>363</sup>

c) Iniciativa de reforma al artículo 59 constitucional presentada por el Grupo Parlamentario del PRI con fecha 21 de noviembre de 2001 en la que se propone que los diputados federales y los senadores puedan ser reelectos hasta un máximo de 5 y 2 ocasiones, respectivamente. Los autores de la iniciativa señalan que la prohibición constitucional sobre la reelección inmediata de los legisladores federales ha inhibido la profesionalización de los congresistas; ha impedido la especialización en las funciones parlamentarias; ha debilitado la posición del poder Legislativo frente a los demás poderes y ha obstruido la conexión política de los legisladores con los distritos que conforman el mapa electoral de México. En efecto, se indica en la exposición de la iniciativa que la no reelección consecutiva evita, primero la profesionalización legislativa, porque después de tres o seis años

---

<sup>363</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010328.html#Ini20010328Amador>

existen cambios que hay que actualizar, y segundo, porque existe incertidumbre en el futuro laboral de los legisladores, hecho que propicia el descuido de sus tareas legislativas como consecuencia de la búsqueda de promoción individual. En tal sentido, los promoventes exponen que la reelección inmediata estimularía una relación de responsabilidad y rendición de cuentas entre los representantes populares y su base, y por otra parte, provoca la acumulación de experiencia y la profesionalización de los congresistas, pues sin continuidad no hay forma de construir una carrera parlamentaria, además de que la reelección inmediata generaría situaciones de autonomía y fortaleza en el poder Legislativo, posibilitándolo como un contrapeso efectivo del poder Ejecutivo.

Asimismo en la citada iniciativa, sus autores argumentan que investigaciones académicas arrojan datos muy interesantes acerca de la escasa experiencia legislativa y la falta de especialización de los congresistas mexicanos. Por ejemplo, durante el periodo de 1934 a 1997, la Cámara de Diputados se integró con 5,424 miembros. De éstos, sólo 631 se reeligieron alguna vez, número equivalente al 13.7%. Según estos datos, en el total de legislaturas de este lapso, en promedio, sólo el 14% de sus miembros ha contado con experiencia previa como diputado federal y alrededor del 1% se ha reelecto en tres o más ocasiones. El Senado, de 1934 a 1997, tuvo 733 integrantes, con una tasa mínima de reelección cercana al 4.1%, pues sólo 30 fueron reelectos. Una variable digna de ser considerada consiste en el tiempo que tarda la reelección. Así, el 38.9% de los diputados registrados entre 1934 y 1997 se reeligieron en un intervalo de entre 9 y 27 años. Por tanto, los autores de la iniciativa señalan que los conocimientos

adquiridos, después de tanto tiempo, se vuelven obsoletos e inservibles, y por tanto, desde la primera legislatura posterior a la reforma constitucional de 1933 y hasta la última de 1997, existen elementos para soportar el argumento de que el Congreso de la Unión ha carecido de cuadros especializados en materia legislativa.

Finalmente, la iniciativa señala que es conveniente que la reelección de legisladores se acote de tal forma que se concilien los beneficios de la reelección con la renovación responsable, conveniente y gradual de los cuerpos colegiados, por lo que propone que los senadores sólo se puedan reelegir por dos ocasiones y los diputados solamente puedan hacerlo en cinco, por periodos de tres años, con lo cual, ambos tipos de legisladores podrían durar en el ejercicio de la función, si resultasen reelectos, un máximo de dieciocho años.<sup>364</sup>

Además, de los precedentes anteriores en la LVIII Legislatura, cabe acotar que en 1964, durante la XLVI Legislatura, el tema de la reelección legislativa se retomó al presentar el Partido Popular Socialista (PPS), a través de su líder Vicente Lombardo Toledano, una propuesta cuyo objeto fue que los diputados federales pudieran ser reelectos tantas veces como lo decidieran los partidos políticos a los que pertenecían (no incluyó a senadores, bajo el argumento de que no era conveniente involucrarlos sin su consentimiento). A dicha iniciativa le recayó un dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Segunda de

---

<sup>364</sup> <http://gaceta.cddhecu.gob.mx/Gaceta/58/2001/nov/20011122.html#Ini20011122Yunes>

Gobernación, por el que se aprobaba el decreto que reformaba el artículo 59 de la Constitución, pero con modificaciones para que los diputados no pudieran ser reelectos para un tercer periodo consecutivo. Entre las consideraciones esgrimidas en el dictamen correspondiente, y que fue discutido en la sesión del 30 de diciembre de 1964, estuvieron los siguientes:

a) Que una reforma al artículo 59 de la Constitución con el objeto de modificar las normas vigentes materia de reelección de los miembros de la Cámara de Diputados, de ningún modo representa la iniciación de una corriente de opinión contraria al principio de no reelección para los titulares del poder Ejecutivo Federal y Estatal, ya que dicho principio es esencia y razón de la Revolución Mexicana y del régimen constitucional emanado de ella, por lo que es y debe seguir siendo intocable.

b) Que el principio de no reelección, sin embargo, históricamente está referido en forma exclusiva al poder Ejecutivo, por lo que en ningún momento perfiló la aplicación del postulado antirreeleccionista respecto de los miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, persistiendo así en una continuidad histórica que se inicia en la Constitución de 1824, se mantiene en las Constituciones centralistas, se ratifica en la de 1857 y es confirmada una vez más en la Carta Magna de Querétaro.

c) Que la reforma a la prohibición para que senadores y diputados se reelijan en el período inmediato al de su ejercicio no fue consecuencia de condiciones históricas

objetivas ni de requerimientos populares ni de circunstancias de la realidad nacional, sino únicamente una determinación tomada por ciertos círculos políticos que tendían a crear una mayor centralización del poder público. Esos intereses políticos han desaparecido en la actualidad.

d) Que el juicio del pueblo acerca de quienes han cumplido con su deber puede manifestarse con plena claridad por medio de la reelección de sus representantes, ya que solamente quienes hubieran demostrado eficacia en sus funciones y un auténtico espíritu de servicio a las mejores causas populares, podrían aspirar al cargo, creándose así un estímulo que propiciaría el desarrollo de hombres más útiles a la nación, en virtud de que quien en última instancia habrá de decidir será el pueblo, quien indudablemente reelegirá a aquel diputado que haya cumplido con su deber legislativo.

e) Que el texto constitucional vigente no prohíbe la reelección de los miembros del poder Legislativo, sino que únicamente la limita a períodos no sucesivos, de tal manera que es frecuente el caso de diputados que lo han sido en tres o más períodos distintos, o de otros que han sido electos como senadores en el período inmediato posterior a aquél en que ejercieron con el carácter de diputados, operando así un tipo de reelección que no reporta ninguna ventaja digna de tomarse en cuenta y sí, en cambio, adolece de graves inconvenientes para el aprovechamiento de las experiencias y capacidades adquiridas por quienes son reelectos.

f) Que en el mundo entero los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidencialistas, tienen como base la reelección de los diputados.

g) Se plantea como modalidad que los diputados puedan ser electos en dos períodos sucesivos, pero no para un tercero inmediato. Dicha limitación responde a la necesidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven con sus aportaciones el ambiente y la acción legislativos, con lo que se establecería un conveniente equilibrio entre quienes llegan con el impulso de sus ideales, sus afanes de mejoramiento colectivo, sus propósitos de reforma y renovación, y aquellos otros que, poseyendo también esas virtudes públicas, pueden a través de la experiencia adquirida en la práctica parlamentaria, encontrar los caminos más adecuados para el progreso y bienestar del pueblo.<sup>365</sup>

No obstante la reforma aprobada por la Cámara de Diputados, con fecha 24 de septiembre de 1965, el Senado de la República emitió un dictamen en sentido contrario, donde resolvía que no era indispensable el establecimiento de la reelección inmediata de los diputados. El dictamen del Senado, en términos generales, rechazó la reelección legislativa consecutiva, aduciendo que era necesario examinar si los objetivos pretendidos por la reforma propuesta por la colegisladora son posibles dentro de las normas de la Constitución, o si era necesaria dicha reforma para alcanzar los fines propuestos. En ese sentido, abordó las consideraciones de su dictamen y en consecuencia sus argumentos

---

<sup>365</sup> Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, del 30 de diciembre de 1964.

(por cierto débiles e inconsistentes) para no aprobar la reelección inmediata, en cuatro puntos:

1º ) Respecto al "fortalecimiento político de la legisladora", debe tomarse en cuenta que en el avance democrático del país, la existencia de un régimen de partidos, la elevación de la conciencia ciudadana, las legislaturas han registrado un avance tanto en su integración como en su capacidad de acción e iniciativa, haciendo notar que el orden jurídico imperante es producto de la actividad legislativa, cuyos frutos positivos son ya perceptibles y que resulta previsible el incremento del fortalecimiento político de la Cámara, por lo que resulta innecesaria una reforma para alcanzar esa finalidad.

2º) Respecto al "logro de bases más sólidas para el equilibrio de los tres poderes de la Unión", debe tomarse en cuenta que si conforme al desarrollo democrático la legisladora viene ejerciendo sus facultades con más eficacia, se debe concluir que tales bases son suficientemente sólidas y estables, sin que sea necesaria la reforma propuesta.

3º) En cuanto al "mejoramiento de los cuadros legislativos", se considera que la capacidad política y la preparación cultural de los representantes no se adquiere durante el ejercicio del cargo en el que sólo se adquiere un cierto dominio de la técnica legislativa; así como el que el marco vigente aprovecha la experiencia adquirida de estos, dada la posibilidad de reelegirse después de un periodo y por el hecho de que algunos de ellos, al concluir su cargo, son elegidos como



senadores; por otra parte, los partidos, independientemente de la modalidad que revista la posibilidad de reelección, estarán decididos a postular a sus mejores elementos y se empeñarán en mejorar su capacitación, por lo que no se justifica la reforma.

4º) En lo que hace a la "eficaz coordinación entre ambas Cámaras", esta no depende de la permanencia en el ejercicio de algunos de los integrantes de la de diputados, sino de las normas constitucionales y reglamentarias, así como de las prácticas establecidas que son claras y precisas, además de bien conocidas por varios de los diputados que reingresan, por lo que la finalidad se cumple sin la necesidad de una reforma como la que se plantea.<sup>366</sup>

Fue así que conforme a los puntos anteriores, la Comisiones de Dictamen del Senado estimaron que para alcanzar las metas ya señaladas, no era necesaria la reforma propuesta de reelección legislativa inmediata, ya que la Constitución vigente ofrecía en su conjunto y en varios de sus preceptos, las bases y el camino para alcanzar dichos objetivos en la actual etapa del desarrollo cívico del país, por lo que propuso no aprobar la reforma de la Cámara de Diputados y resolvió no modificar nada y mantener el artículo 59 constitucional en sus términos; es decir, mantener la prohibición de la reelección consecutiva de diputados y senadores. Luego entonces, dicho dictamen fue aprobado, sin discusión, por unanimidad de

---

<sup>366</sup> Cfr. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VII, Ed. Porrúa/H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 4ª edición, México, 1994, pp. 280-281.

47 votos, siendo el caso que cuando se devolvió el proyecto a la Cámara de Diputados, sorprendentemente dicha Cámara – la mayoría de sus integrantes- prácticamente declinó a su propuesta original, ya que ésta dictaminó, con fecha 15 de octubre de 1965, un punto de acuerdo en el que se resolvió el archivo del proyecto, conformándose únicamente con el hecho de dejar mansamente constancia histórica de la propuesta. En este sentido, cabe aclarar que hubo un voto particular en contra del dictamen formulado por el diputado del PAN Adolfo Christlieb Ibarrola, quien dió argumentos rechazando el punto de acuerdo propuesto por las Comisiones de Dictamen, así como argumentos jurídicos y políticos para que se agotara el procedimiento establecido en la Constitución e insistir ante el Senado. Sin embargo, y a pesar del debate, al ser sometido a votación, el dictamen aludido fue aprobado por 143 votos a favor y 20 en contra.<sup>367</sup>

Sin duda, el intento legislativo de 1964 que ha sido narrado, sintetiza en su no concreción, la frustración de una de las propuestas que hubieran permitido, desde hace tiempo, acelerar el fortalecimiento del poder Legislativo. Dicho episodio, como diría Diego Valadés, fue una oportunidad perdida, y diríamos nosotros, fue un auto-suicidio que los legisladores mismos –opositores obviamente a la propuesta- se hicieron. No obstante, los argumentos esgrimidos en aquel entonces a favor de la reelección inmediata de los legisladores siguen siendo vigentes en nuestros días.

---

<sup>367</sup> Cfr. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, Op. cit., p. 281.

Por otra parte, dentro de nuestra reflexión para la reelección inmediata, consideramos es necesario tomar en cuenta que la misma nació no para eliminar las desventajas que se aducen ésta representa, ni para evitar el anquilosamiento de caciques, individuos o castas. Lo cierto es que la no reelección inmediata del legislador nació para subordinar al legislador no al pueblo o al elector, sino al partido político que lo nominaba; surgió como un instrumento de dominación, de control del partido, pero esencialmente trasladado como control a favor del presidente de la República. La no reelección legislativa inmediata fue un instrumento para consolidar la preeminencia del poder Ejecutivo Federal sobre los demás, consolidando el poder del centro sobre el de las regiones.

En efecto, y como lo indica Alonso Lujambio, la disposición de la no reelección implantada por la reforma de 1933, fortaleció enormemente al presidente de la República, principalmente a partir de la XXXVII Legislatura (1937-1940), ya que fue "cuando quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajusten su conducta congresional a la voluntad del Ejecutivo: siendo el presidente de la República el líder de su partido, los diputados del partido revolucionario entendieron que la disciplina pagaba políticamente, que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques o, en el mejor de los casos, de los electores en sus distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno."<sup>368</sup>

---

<sup>368</sup> Lujambio, Alonso. Op. cit., p. 174.

Por su parte, Adolfo Christlieb Ibarrola manifestó que la no reelección de diputados y senadores prestó al régimen la oportunidad de borrar del mapa de la política, sin hacer distinciones personales, a los miembros del Congreso no sumisos al "máximato", y permitió realizar la reforma – de 1932-, desde el partido oficial manejado por el Ejecutivo, sobre el control selectivo y total de sus miembros del Congreso.<sup>369</sup> Asimismo afirma que "la reelección de los miembros del Congreso que en México fue tradición constitucional iniciada en 1824, sólo fue rota en 1933 para quebrantar al Poder Legislativo en beneficio del Ejecutivo, sin que las tendencias políticas de la Revolución siquiera se hubieran enfocado hacia la no reelección de diputados y senadores. Este quebranto no sólo se buscó contra la institución del Congreso, sino también contra los hombres que lo integran, habida cuenta de las prácticas políticas viciosas, que dejan los cargos del Poder Legislativo casi a disposición total del Ejecutivo."<sup>370</sup>

Por su lado, de una manera contundente, Benito Nacif expone que la reelección consecutiva creó las condiciones para: 1) el control centralizado del proceso de nominación de candidatos; 2) la rotación forzosa aceleró la integración de fuerzas políticas locales en una organización nacional cohesiva y centralizada y 3) le dio al partido hegemónico la capacidad institucional para asimilar los movimientos políticos nacionales. En este sentido, el autor señala que la no reelección consecutiva vino a potenciar la capacidad del PNR (hoy PRI) de influir en la nominación de candidatos y de controlar el acceso a los puestos en el Congreso, y

---

<sup>369</sup> Cfr. Christlieb Ibarrola, Adolfo, Op. cit., pp. 99-100.

<sup>370</sup> Christlieb Ibarrola, Adolfo, Op. cit., p. 120.

la rotación forzosa de cargos liberalizó oportunidades políticas antes atrapadas por algunos individuos durante periodos indefinidos, poniéndolas a la disposición de la dirigencia del PNR para que éste las reasignara entre aquellos que cooperaban con el partido.<sup>371</sup> Luego entonces, indica que “desde que se adoptó la no reelección consecutiva, la dirigencia del partido ha venido a desempeñar un papel central en la composición de las delegaciones del partido al Congreso. Y en la medida en que la dirigencia del PNR terminó subordinándose al candidato presidencial en época de elecciones y al titular del ejecutivo durante cada administración, una de las consecuencias más significativas de la reforma de 1933 fue facilitar la integración de los cargos legislativos al sistema de patronazgo presidencial.”<sup>372</sup>

Asimismo, Nacif comenta que el fortalecimiento de la organización nacional del PNR se debió básicamente a que el partido pasó a ser una pieza central en las estrategias de los políticos locales para continuar y avanzar en sus carreras, los políticos locales empezaron a depender enteramente de la organización nacional del partido, que se convirtió así en el principal regulador del acceso a una gran variedad de cargos electorales en constante rotación en los gobiernos municipales, estatales y federal. Aunado a lo anterior, señala Nacif, habría que agregar la reforma del PNR mediante la cual, se determinó la disolución de los partidos locales y regionales afiliados que integraron en su momento al PNR; fue así que los tiempos de las maquinarias políticas locales había pasado, por lo que

---

<sup>371</sup> Cfr. Nacif Hernández, Benito, Op. cit., pp. 80-86.

<sup>372</sup> Nacif Hernández, Benito, Op. cit., pp. 86-87.

la transformación del PNR de una confederación de partidos regionales con estructuras separadas a una sola organización política nacional, liberó una poderosa tendencia centralizadora a favor del partido, cuya fuerza estaba en ser el coordinador central de la circulación de los cuadros políticos en todos los puestos públicos de elección, instrumento que le permitió premiar o castigar a los políticos –agregaría la disciplina o indisciplina- según fuera el caso, haciendo con ello vulnerables y dependientes a estos.<sup>373</sup> Continúa Nacif indicándonos que otro punto que permitió la no reelección, derivado de la rotación de cuadros políticos y que permitió la cooptación y a su vez provocó el predominio del PNR, fue la integración de grupos políticos emergentes; es decir, la rotación de cuadros le permitió a la dirigencia nacional del partido llevar a cabo una política de "puertas abiertas" cuyo fin fue incorporar movimientos y asociaciones que se gestaban fuera del partido, y así, por ejemplo, se previno que la Confederación de Trabajadores de Mexico CTM –misma que absorbió- creará un diverso partido nacional surgido de las organizaciones sindicales.<sup>374</sup>

En conclusión, Nacif arguye que "la no reelección instauró un régimen de rotación obligatoria de cargos que transformó al partido de un coordinador débil de políticos estrechamente vinculados a las localidades que los elegían, en un poderoso mecanismo de promoción política, que operaba en un contexto de rotación rápida de cuadros ... Con la rotación de cargos, las carreras de los políticos posicionados se hicieron muy dependientes de la dirigencia del partido ... La no reelección

---

<sup>373</sup> Cfr. Nacif Hernández, Benito, Op. cit., pp. 88-90.

<sup>374</sup> Cfr. Nacif Hernández, Benito, Op. cit., pp. 90-91.

consecutiva en el Congreso volvió indispensables a dos actores en las estrategias para avanzar en la política: la organización externa del partido, que empezó a controlar la nominación a cargos electivos, y el poder ejecutivo, que controlaba el acceso a puestos de nombramiento en la administración. La rotación de cargos puso en manos del ejecutivo y de su partido instrumentos poderosos para sancionar y premiar el comportamiento de los políticos en el Congreso. Con la no reelección consecutiva, el partido dominante en el Congreso rápidamente se convirtió en una mayoría gobernante disciplinada y cohesiva."<sup>375</sup>

Otro aspecto a considerar es que la no reelección, desde el espíritu del constituyente, no se instauró ni nació para el poder Legislativo sino para el poder Ejecutivo, pues la historia de México nos enseña que los excesos, los abusos y las perversiones, así como el peligro de la concentración del poder han venido del Ejecutivo y no del cuerpo Legislativo. Luego entonces, el principio de "no reelección" se contempló y justificó únicamente para el caso del poder Ejecutivo Federal, por las razones históricas ya conocidas de dictaduras unipersonales como la de Porfirio Díaz, por citar el ejemplo más relevante.

Lo cierto es, y derivado de lo expuesto, que resulta indispensable establecer la reelección inmediata de los legisladores en virtud de los efectos positivos que la misma tendría los cuales serían mayores en relación con las desventajas que hoy tiene la no reelección. En efecto coincidimos en que la reelección es un mecanismo de rendición de cuentas, de evaluación ciudadana, de aplicación de lo

---

<sup>375</sup> Nacif Hernández. Benito. Op. cit., pp. 110-111.

que se llama la sanción difusa, es decir, el castigo (o premio) electoral en las urnas, es incentivar la responsabilidad; es aprovechar la experiencia adquirida; es dar a la política legislativa un estatus que merece ser reconocido cuando se ha actuado bien, es hacer competitivo al Congreso frente a los demás poderes, principalmente frente al Ejecutivo; es potencializar la institucionalidad del Congreso y con ello, fortalecer la división de poderes que a su vez, vigorice la función de control político y de fiscalización, es alentar la formación de líderes políticos; es acercamiento con el electorado; es un pulsometro que permitirá un mayor encuentro con las necesidades del electorado ante el atractivo de la reelección; es transformar, en cierta medida, el control de la cúpula u oligarquía partidista para trasladarlo a los electores. La reelección es regresar la decisión de evaluación de la acción legislativa realizada a la única soberanía dentro del Estado: la del pueblo.

La reelección inmediata no constituye ninguna amenaza para la vida democrática del país ni para nuestras instituciones públicas, sino todo lo contrario. La no reelección de los miembros de los poderes legislativos se ha vuelto perjudicial porque cuando los representantes comienzan a tener el manejo técnico de sus responsabilidades, cuando empiezan a entender el complejo mecanismo institucional que la regula, la inmensa red de intereses que influyen en ella, es decir, que cuando empiezan a darse cuenta de la manera de cómo pueden resolverse muchos problemas que afectan a la nación, es entonces que son desplazados por los nuevos representantes electos y éstos, a su vez, vuelven a



encontrarse en las mismas condiciones de los que les precedieron. Luego entonces y como ha señalado Lujambio, la no reelección nos hace dispendiosos. Asimismo, es necesario hacer notar que en general y debido a la no reelección, en México no se han podido desarrollar carreras parlamentarias, y que el argumento de que los "brincos" o "saltos" de una Cámara a otra o bien, de un Congreso Federal a uno local o la inversa, no han sido motor para generar experiencia legislativa, pues ello se ha expresado de manera reducida y en todo caso, cuando los brincos se han dado han sido en periodos prolongados, lo que ha ocasionado que realmente se desperdicie la experiencia adquirida. En este contexto, cabe señalar lo manifestado por Emma R. Campos, que al hacer un ensayo sobre el particular, concluye que los diputados y senadores del PRI no han desarrollado una carrera parlamentaria formal y no han acumulado experiencia como legisladores profesionales, por lo que afirma que los legisladores en México han sido amateurs, e incluso, los que se han reelecto, no pueden ser calificados de profesionales porque la gran mayoría sólo han sido legisladores dos veces, y si a eso se añade que en general los que se han reelegido lo han hecho después de haber salvado la restricción constitucional, en la recta final nos queda un número reducido de legisladores con experiencia. Es así que dicha autora señala que de los 4, 296 priistas que han pasado por el Congreso Federal (1934-1997), solamente 714 se han reelecto una o más veces, lo que equivale a un escasísimo 16%, esto significa que durante más de 60 años, el Congreso ha estado integrado por legisladores amateurs.<sup>376</sup>

---

<sup>376</sup> Cfr. Campos Vargas, Emma, Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la No Reelección, Revista Quórum, año V, No. 38, México, enero de 1996, pp. 27-28.

Respecto de la Cámara de Diputados, la misma autora señala que de los 3,628 diputados priístas en el periodo 1934-1997, la gran mayoría (3,144 individuos), se han electo sólo una vez, esto equivale al 86.7% del total, lo que nos deja una tasa de reelección de 13.3% y en todo caso, de los 484 diputados reelectos, solamente 85 lo han hecho más de una vez, es decir el 2.3% del total.<sup>377</sup> Por otro lado, la autora en cita nos indica que respecto a la situación en la Cámara de Senadores esta es mucho más dramática que en la de los Diputados, ya que del periodo de 1934 a 1997, más del 95% de los senadores nunca regreso al Senado, además de que de los 28 senadores reelectos, únicamente uno estuvo tres veces; el resto, sólo regresó a la Cámara de Senadores en una sola ocasión.<sup>378</sup>

CUADRO 5

**Cuadro 1**  
PRI  
REELECCIÓN LEGISLATIVA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1934-1997

# de Elecciones	# de Diputados	Porcentaje
1	3,144	86.7 %
2	399	11.0 %
3	64	1.8 %
4	19	0.5 %
5	0	-
6	2*	n.s.
Total Diputados*	3,628	100 %
Total 1 elección	3,144	86.7 %
Total reelectos	484	13.3 %

\*Total de escaños ganados por el PRI en el periodo: 4,222  
n.s.: No Significativo  
\* Juan José Osorio Palacios y Blas Chumacero Sánchez.

Fuente: Cfr. Campos Vargas, Emma, Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la No Reelección, Revista Quórum, México, año V, No. 38, enero de 1996, p. 28.

<sup>377</sup> Cfr. Campos Vargas, Emma, Op. cit., p. 28.

<sup>378</sup> Cfr. Campos Vargas, Emma, Op. cit., p. 31.

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

**Cuadro 4**  
**EXPERIENCIA LEGISLATIVA DE LOS SENADORES DEL PRI, 1934-1997**

Período	Legislaturas	Cantidad del Senado	# de Senadores priistas con experiencia anterior en el Senado	
			#	%
1934-1940	XXXVI-XXXVII	58	-	-
1940-1946	XXXVIII-XXXIX	58	2	3.5 %
1946-1952	XL-XLI	58	0	0.0 %
1952-1958	XLII-XLIII	60	1	1.6 %
1958-1964	XLIV-XLV	60	5	8.3 %
1964-1970	XLVI-XLVII	60	4	6.6 %
1970-1976	XLVIII-XLIX	60	3	4.9 %
1976-1982	L-LI	64	2	3.1 %
1982-1988	LII-LIII	64	7	11.6 %
1988-1994*	LIV	64	7	11.4 %
1994-1997*	LV	64	5	5.2 %
Total de escaños y número de escaños ocupados por priistas con experiencia:		733	36	4.9 %
Total de senadores priistas y reelectos:		668	28	4.2 %

- \* Incluye senadores electos para 1988-1991 y 1988-1994
- \* Incluye senadores electos para 1988-1994 y 1991-1997
- \* Incluye senadores electos para 1991-1997 y 1994-2000

Fuente: Campos Vargas, Ema, Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la No Reelección, Revista Quórum, México, año V, No. 38, enero de 1996, p. 31.

Por otro lado, nos inclinamos por no restringir o suprimir la reelección dependiendo de si se trata de un legislador de representación proporcional, pues ello rompe con el principio de igualdad de los legisladores, aunado a que los argumentos que se esgrimen de que un legislador de representación proporcional no se vincula con el electorado sino con la cúpula del partido, es una situación que no deriva de la figura de la reelección inmediata sino de la propia naturaleza jurídica que tiene hoy día dicha representación proporcional, por lo que la perversión de anquilosamiento y fortalecimiento de las oligarquías partidistas que

se aduce, no es una culpa o agravio que derive de la figura de la reelección, sino de la construcción de los matices o modalidades del sistema electoral, circunstancia que hay que tomar en cuenta para no confundirnos.

En todo caso, y sin ser materia de análisis ésto, pero como reflexión y en virtud de no desconocer que en la integración de las listas de candidatos se les ha dado a los directivos de los partidos un poder tal que se considera que son ellos los que deciden las elecciones, es que sería indispensable democratizar las elecciones internas de los partidos, lo que de ninguna manera implica vulnerar su vida interna, sino exigirles procesos democráticos, más aún cuando estos participan como entidades de intereses públicos responsables de fomentar la democracia. Otras alternativas, que podrían contribuir a que los legisladores de representación proporcional sean más representativos del electorado y menos de las élites de los partidos políticos, y a su vez minimizar la llamada "oligarquía partidista", podrían ser, primero, sea la de sopesar la idea de listas abiertas de candidatos en lugar de las listas cerradas que actualmente se establece; es decir, dar la oportunidad de que los electores ordenen de manera preferente a los candidatos. O bien, como otra opción se podría pensar en un esquema como el que se ha propuesto en otros ordenamientos jurídicos, como es el caso de la legislación electoral del estado de Nuevo León, para que los mejores perdedores sean los que conformen la representación proporcional; respecto de lo anterior es que se ha dispuesto en su artículo 211 fracción II que las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán designadas a los candidatos que, no habiendo obtenido la mayoría relativa de su distrito, hubieran obtenido el mayor

porcentaje de votos de su distrito a favor de sus partidos. La suplencia será asignada a su compañero de fórmula. Otra alternativa que podría considerarse, es la posibilidad de que se combinara la designación de los legisladores de representación proporcional en parte por designación de lista que hagan los partidos, y otra parte mediante el sistema de los mejores perdedores. Esto tal vez permita un mejor equilibrio, ya que por un lado, se daría consistencia política y/o disciplina de partido y por el otro, incentivos para estrechar y vincular al representante político con los electores.

Las anteriores alternativas, que no son las únicas, nos permiten concluir que no es prohibiendo la reelección legislativa inmediata, que se ha de evitar el fortalecimiento de la élites políticas en la designación de diputados o el anquilosamiento de un grupo de personas, la rotación está en la innovación de las alternativas y modalidades del sistema de representación proporcional y en la democracia interna de los propios partidos.

Es necesario señalar que un tema que no puede pasar desapercibido respecto de la reelección legislativa consecutiva es que hay un rechazo social para su instauración, como se ha demostrado en las diversas encuestas de opinión que se han hecho. Así, por ejemplo, en una encuesta de 1998, el 52% de los encuestados se mostró en contra de la reelección consecutiva de los diputados, mientras que el 17% contestó favorablemente y un 31% dijo que le daba igual.<sup>379</sup> Esta misma

---

<sup>379</sup> Crespo, José Antonio. Reelección Parlamentaria, en la Revista Este País, No. 86, mayo de 1988, p. 10.

tendencia en contra de la reelección legislativa consecutiva se mostró en otra encuesta realizada en mayo del 2002, donde el 59% se mostró en contra y el 31% a favor. De estos datos, se puede entender que entre 1998 a 2002, la visión sobre la reelección parece cambiar, cerrándose la brecha en contra de la misma. Incluso, de la encuesta del año 2002, se desprende una situación relevante, ya que cuando la pregunta no se hizo de manera general y tajante, sino que a los mismos entrevistados se les preguntó si estarían a favor de la reelección sabiendo que así podría evaluarse el desempeño de sus representantes, los encuestados respondieron a favor en un 45%, y cuando se les preguntó si estarían a favor o en contra sabiendo que se lograría tener a los representantes más capaces y profesionales, contestaron a favor un 55% y finalmente, cuando se les preguntó si estarían a favor o en contra de que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de sus representantes al término de su mandato, la respuesta fue a favor con un 73% (Ver cuadro siguiente)<sup>380</sup>. De lo anterior, consideramos que la lectura de la misma es que necesitamos generar un proceso de información y de culturización sobre las bondades y ventajas de la reelección inmediata de los legisladores, tomando en cuenta que se trata de un mecanismo de control y evaluación ciudadana. A este respecto resulta oportuno el consejo de Miguel Carbonell en el sentido de que se deben hacer esfuerzos importantes para sensibilizar a la sociedad de lo positivo y de las bondades que conllevan la reelección, pues de lo contrario, la acción legislativa que se emprenda puede ser criticada y vista como una regresión.<sup>381</sup>

---

<sup>380</sup> Encuesta Publicada el 7 de julio de 2002 en el periódico Reforma

<sup>381</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, Op. cit., p. 108

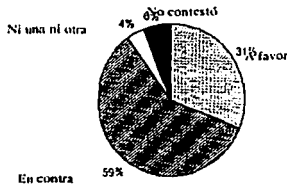
# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

**CUADRO 7**

## Apoyan reelección si hay resultados

Una encuesta nacional en vivienda realizada por el Grupo Reforma reveló que el 55 % de los entrevistados se mostró a favor de la reelección de legisladores y autoridades municipales siempre y cuando éstos sean más capaces y profesionales en puestos de elección popular. Sin embargo, a nivel general el 59 % dijo estar en contra de que esta se permita. Siete de cada diez mexicanos dijo apoyar la evaluación al desempeño de los representantes populares al término de su mandato.

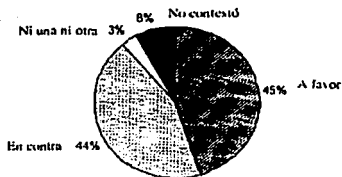
¿Está a favor o en contra de que se permita la reelección de legisladores y autoridades municipales?



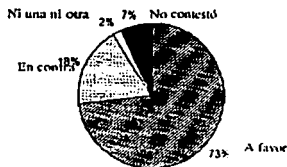
¿Estaría a favor o en contra de la reelección sabiendo que así se lograría tener a los representantes más capaces y profesionales en puestos de elección popular?



¿Estaría a favor o en contra de la reelección sabiendo que así podría evaluarse el desempeño de los representantes?



¿Está a favor o en contra de que los ciudadanos puedan evaluar el desempeño de sus representantes al término de su mandato?



Metodología: encuesta nacional en vivienda realizada el 11, 12, 18 y 19 de mayo del 2002 a 1195 mexicanos adultos. Margen de error: +/- 2.5%. Realización: Grupo Reforma con la colaboración de El Debate de Sinaloa. Fuente: Encuesta Publicada el 7 de julio de 2002 en el periódico Reforma

Finalmente, coincidimos en que como una etapa inicial, la reelección inmediata o consecutiva de los legisladores se establezca acotada a un plazo de 12 años, tanto para senadores como para diputados; dicha limitación que se propone, es con la finalidad de promover nuevos cuadros parlamentarios que renueven, con sus aportaciones, el ambiente y la acción legislativos con lo que se guardaría un equilibrio entre la experiencia y las nuevas ideas. En consecuencia, se propone reformar el artículo 59 para establecer una nueva modalidad, en el sentido de que los senadores al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para un periodo inmediato, y que los diputados al mismo, podrán ser reelectos hasta por tres periodos consecutivos; así como que los senadores y diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietario; si hubieren estado en ejercicio, se computaría como reelección en los términos anteriores.

#### **3.4 Ampliación del plazo para la deliberación legislativa del paquete económico: Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.**

La propuesta busca modificar lo dispuesto en el artículo 74 Constitucional, en el que se establece que el Ejecutivo hará llegar a la Cámara su Proyecto de Ley de Ingresos y del Decreto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando empiece su encargo, para adelantar las fechas y ampliar los tiempos de discusión y en su caso, aprobar dichos ordenamientos, a fin de que el Congreso cuente con más tiempo para la revisión y en su caso, aprobar el llamado paquete económico.



Ahora bien, respecto a esta propuesta se han esgrimido argumentos a favor y argumentos en contra. Entre los puntos a favor de la propuesta se han expuesto entre otros los siguientes: a) la incapacidad histórica del Legislativo para modificar la iniciativa presentada por el presidente puede explicarse, entre otras razones, por los tiempos con los que cuenta para revisar el proyecto del Ejecutivo, mientras que este último tiene cerca de tres meses para elaborar la propuesta, los diputados tienen solamente cuatro semanas para estudiar todo el documento, elaborar una propuesta alterna, consensarla y aprobarla para su publicación en el Diario Oficial de la Federación; b) el límite de tiempo actual tal vez tenía sentido en los años en que un sólo partido detentaba la mayoría en la Cámara de Diputados, pero no se justifica en el escenario de pluralismo político de hoy; c) la previsión actual se constituye en factor de parálisis ya que la Cámara de Diputados no cuenta con el cuerpo o equipo de apoyo técnico suficiente para hacer un análisis riguroso en el tiempo establecido; d) un periodo corto para el análisis y despacho del paquete económico tiende a empobrecer el debate y análisis sobre el mismo; e) ampliar los plazos permitirá a la Cámara de Diputados cumplir cabalmente con el mandato constitucional relativo al examen, la discusión y la aprobación del paquete económico, evitando la precipitación de acuerdos de última hora; f) estos instrumentos son de tal importancia para el bienestar social que su revisión exige reposo y estudio a detalle; g) no resulta justificable señalar que con un tiempo más anticipado se estaría en el riesgo de una previsión más inexacta del gasto, toda vez que el paquete económico, en general, es siempre una probabilidad, un pronóstico, una estimación de lo que se cree se puede recaudar y lo que obviamente se piensa se puede gastar; entre otros argumentos más.



Por otra parte, entre los argumentos que se han señalado en contra de la propuesta encontramos los siguientes: a) genera incertidumbre su previsión tan anticipada, ya que el paquete económico que se empiece a discutir o que se apruebe en septiembre u octubre ya no necesariamente corresponderá, en diciembre, a las necesidades de gasto y las posibilidades de ingreso del país; b) es más conveniente presentar más tarde el proyecto de presupuesto, ya que se cuenta con información más precisa y confiable sobre la situación de cierre previsible y evolución futura de diversas variables económicas clave para la definición de la política de gasto; c) ampliar el periodo de negociación y aprobación del paquete económico tendría como consecuencia que el proceso se "contaminara" con otros temas de la agenda, condicionando el sentido de las votaciones de éstos a la negociación presupuestal; d) el contar con más tiempo no es garantía de calidad en la decisión del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación, pues no siempre implica que dichos instrumentos serán mejor revisados o analizados por parte del Congreso, ya que puede darse el caso de que a últimas horas, se esté realizando dicha tarea legislativa; e) el problema no radica en el tiempo que se le dé al Congreso para revisar, y en su caso, aprobar el paquete económico, el verdadero problema estriba en la necesidad de que el poder Legislativo constituya un centro de estudios o área técnica especializada que lo apoye en esta tarea de control político; entre otros argumentos.

En relación a la ampliación del plazo para la deliberación legislativa del paquete económico (Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos), diversos doctrinarios

se han manifestado a favor. Así por ejemplo, Gerónimo Gutiérrez, Diego Valadés y Alonso Lujambio opinan que el tiempo legalmente previsto para la presentación del proyecto del presupuesto es de gran importancia, ya que de esto depende que el poder Legislativo tenga la oportunidad para realizar un adecuado ejercicio de análisis y deliberación acerca del gasto público y de las políticas consignadas en el mismo. Señalan que un periodo corto para el análisis y despacho del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) tiende a empobrecer el debate y análisis sobre el mismo, e incluso, en un caso extremo tiende a fortalecer al Ejecutivo en detrimento del Legislativo en el proceso de aprobación. Asimismo, opinan que un periodo corto limita la capacidad de las comisiones legislativas para realizar un estudio minucioso de aquellos rubros de gasto asociados a su competencia, al concentrar la mayoría del trabajo en la Comisión de Presupuesto.<sup>382</sup>

Los autores aludidos indican que la presencia del gobierno dividido que se dio a partir de 1997, permitió evidenciar el enorme letargo en la organización interna del poder legislativo e incluso, un marco institucional que limitó las facultades y disminuyó el papel del Congreso frente al Ejecutivo, siendo la función presupuestaria una de esas funciones que se encontraban en letargo, como en lo relativo al plazo para su deliberación. La cantidad, calidad y oportunidad de la información acompañada al proyecto de presupuesto y el papel prácticamente

---

<sup>382</sup> Cfr. Gutiérrez, Gerónimo; et. al., El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Ed. UNAM, México, 2001, pp. 137-138.

reducido del sistema de comisiones es absorbido prácticamente por una sola Comisión.<sup>383</sup>

Gerónimo Gutiérrez, Diego Valadés y Alonso Lujambio exponen que desde una perspectiva del Derecho Comparado, México presenta a todas luces uno de los periodos más cortos para el análisis y aprobación del presupuesto por parte del Legislativo. Así, señalan que en los casos de los países latinoamericanos cuyo Congreso es bicameral, los días o plazos normales para despachar el proyecto – dentro del periodo ordinario de sesiones y en años en los que no haya cambiado la administración- oscilan entre 60, 90 y hasta 100 días frente a los 30 días que tiene el Congreso Mexicano. Dichos autores señalan que en cuanto a los países latinoamericanos cuyo Congreso es unicameral el plazo normal de deliberación es todavía mayor, pues oscila entre los 90, 105 y 120 días frente a los mismos 30 días del Congreso de nuestro país. Por otra parte, los mismos autores indican que respecto a la legislación comparada en Europa, Asia y Estados Unidos, el plazo normal de deliberación puede encontrarse entre 45, 50, 60, 75, 81, 90, 120, 150 y 180 días y en el caso de los Estados Unidos, puede ser de hasta 235 días, por lo que señalan que el análisis comparativo es contundente.<sup>384</sup>

Los autores citados comentan que a pesar de lo conveniente de esta propuesta para ampliar el plazo para la deliberación del presupuesto, obviamente hay resistencias a ello, y que no ignoran que tal vez son tres los factores

---

<sup>383</sup> Cfr. Gutiérrez, Gerónimo; et. al., Op. cit., pp. 138-139.

<sup>384</sup> Cfr. Gutiérrez, Gerónimo; et. al., Op. cit., pp. 140-151.

fundamentales que lo motivan: 1º) que el Ejecutivo no tiene incentivos para adelantar la fecha de presentación por carecer de la facultad para vetar un proyecto de presupuesto que sufrió enmiendas o modificaciones por el Legislativo. Es así que ningún presidente querrá darle al Congreso más tiempo para modificar su iniciativa; 2º) que debido a la nueva relación Ejecutivo-Legislativo que se dió en 1997, hubo un intercambio de aprobaciones respecto al presupuesto, lo que provocó un ambiente de secuestro partidista sobre el proyecto de paquete económico, en lugar de ser analizado y votado por méritos propios; y 3º) tal vez, los proyectos presentados de reforma en el sentido de la propuesta que se comenta han sido deficientes o incompletos para el propósito que perseguía.<sup>385</sup>

En virtud de las consideraciones expuestas es que Gutiérrez, Valadés y Lujambio proponen que se amplíe el plazo para la deliberación legislativa del proceso presupuestario, por lo que sugieren que la entrega formal del proyecto de presupuesto se fije en algún momento entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre, y entre el 10 y el 15 de diciembre cuando se trate del año en que ha de cambiar la administración. Asimismo, sugieren que se explore la viabilidad de modificar el calendario del ejercicio presupuestal del 1º de mayo al 30 de abril, de modo que el proyecto se envíe al Congreso en alguna fecha del primer periodo ordinario (del 1º de septiembre al 15 de diciembre), para ser aprobado durante el segundo periodo ordinario (del 15 de marzo al 30 de abril). Cuando se trate de un

<sup>385</sup> Cfr. Gutiérrez, Gerónimo; et. al., Op. cit., pp. 152-155.



cambio de administración , el proyecto podría ser enviado al Congreso al inicio del segundo periodo ordinario.<sup>386</sup>

Por su lado, Fernando Orrantia Arellano comenta que es indispensable reformar la Constitución para que la Cámara de Diputados disponga del tiempo suficiente para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos, ya que si bien se señala que el presidente de la República debe enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto a más tardar el día 15 de noviembre, ello significa que el titular del Ejecutivo cumple con su obligación si envía dicho proyecto el día 14 o el mismo 15 de noviembre, de lo que resulta que el Congreso tiene un mes (30 días) para su análisis, tiempo que no es suficiente para que los diputados conozcan, discutan y aprueben el presupuesto.<sup>387</sup>

El mismo autor señala que es importante traer a la memoria que en la Constitución de 1857 se obligaba al presidente de la República a presentar el Proyecto de Presupuesto al Congreso el día 14 de diciembre para ser estudiado y dictaminado en un plazo que terminaba el día 2 de abril del año siguiente, lo que implicaba que el Congreso disponía de 3 meses y medio (105 días) para discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal que comenzaba el 1º de julio.<sup>388</sup>

Dicho autor, indica que el problema de insuficiencia de tiempo para aprobar el

<sup>386</sup> Cfr. Gutiérrez, Gerónimo; et. al., Op. cit., pp. 163-164.

<sup>387</sup> Cfr. Orrantia Arrellano, Fernando A., Op. cit., pp. 105-106.

<sup>388</sup> Cfr. Orrantia Arrellano, Fernando A., Op. cit., p.106.

presupuesto se agudiza en los años de cambio de administración o de presidente de la República, ya que el proyecto deberá enviarse en este supuesto hasta el día 15 de diciembre, por lo que el Legislativo sólo tendría 15 días para revisar y aprobar o modificar el presupuesto, lo que resulta un plazo todavía más insuficiente. En tal sentido, hace una crítica diciendo que "es difícil entender que la Constitución refleje el enfermizo y humillante deseo del Poder Legislativo, de que sea el nuevo Presidente quien redacte y se responsabilice del Presupuesto del primer año de su gobierno, en contra del sentido común y a pesar de la importancia que para la Federación tiene la aprobación del Presupuesto. Sólo la acostumbrada docilidad de los diputados, demostrada ampliamente durante casi siete décadas, aceptó modificar la Constitución en 1982 para permitir este desatino."<sup>389</sup>

Es así que Orrantia Arellano propone que debe otorgarse al igual que como se contemplaba en la Constitución de 1857, un plazo mínimo de 3 meses y medio (105 días) para examinar, discutir y aprobar el presupuesto, para lo cual, el presidente debería estar obligado a enviar el proyecto respectivo en los primeros cinco días del mes de septiembre de cada año, sin que deba señalarse un plazo diferente para el año en el que entre a ejercer su cargo el presidente de la República, pues ello es irrelevante, cuando se desea mantener el orden financiero institucional del país.<sup>390</sup>

---

<sup>389</sup> Cfr. Orrantia Arellano, Fernando A., Op. cit., p. 106.

<sup>390</sup> Cfr. Orrantia Arellano, Fernando A., Op. cit., pp. 106-107.

Respecto del tiempo para la aprobación del presupuesto, Miguel Carbonell señala que a la luz del derecho comparado, el plazo actual resulta sumamente escaso ya que en los sistemas bicamerales de América Latina, el poder Legislativo tiene en promedio 76 días para aprobar el presupuesto; en los sistemas unicamerales del continente, aunque pudiera pensarse lo contrario, se le otorga más tiempo al poder Legislativo para revisar y aprobar el mismo, siendo el promedio de 100 días. En este contexto, el autor comenta que la brevedad del plazo y la no reelección legislativa consecutiva, son dos de las circunstancias que ponen en gran desventaja al Congreso, por lo que propone ampliar el plazo de deliberación a unos 3 meses por lo menos.<sup>391</sup>

Según Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, el Proyecto de Presupuesto representa un documento muy complejo, lo que sin duda exige un profundo análisis, una opinión adecuada, aprobatoria o no, por parte del Legislativo, lo que obviamente demanda razonables periodos de estudio. En este sentido, señalan que México resalta por el reducido periodo del que dispone el Congreso para el análisis y aprobación del proyecto de presupuesto, que es sólo de 30 días, frente al promedio de 76 días para los sistemas bicamerales en América Latina.<sup>392</sup>

Señalan los autores indicados que bien podría argumentarse que en virtud de que en México la revisión y aprobación del presupuesto es facultad sólo de la Cámara

<sup>391</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, *Op. cit.*, p. 118.

<sup>392</sup> Cfr. Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, *La Incertidumbre Constitucional. Gobierno Dividido y Aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano 1997-2000*, Revista Mexicana de Sociología, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, México, Año LX, Número 2, Abril-Junio de 1998, p. 258.



de Diputados, es decir sólo una de las Cámaras, es que aparentemente resultaría justificable acotar el plazo de su deliberación. No obstante, exponen, ello no es así en otros sistemas unicamerales, ya que el promedio de tiempo con que cuenta el Legislativo para despachar el Proyecto de Presupuesto es de 100 días, es decir, 24 días más que el promedio de los sistemas bicamerales.<sup>393</sup>

Por último, los mismos autores comentan que aunado a lo anterior, debería sumarse el hecho de que sólo en Costa Rica y México no se permite la reelección consecutiva de los legisladores, por lo que el resultado es un cuerpo legislativo poco profesional y amateur, luego entonces, esta circunstancia y el poco plazo para examinar complican al Legislativo en esta función, dado que el proyecto respectivo resulta ser un documento complejo por la magnitud de la población, el tamaño de la economía y la dimensión de la administración pública.<sup>394</sup>

En las conclusiones y propuestas realizados por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, se expuso que el presupuesto es un factor fundamental para la operación del gobierno, ya que contiene el conjunto de erogaciones para garantizar la operación de los tres poderes federales y de las empresas públicas, no obstante, se reconoció que la regulación constitucional vigente adolece de graves inconsistencias que deben ser corregidas. Dentro de las propuestas planteadas a este respecto por la citada Comisión, está la de ampliar, por lo menos al 15 de septiembre, la fecha de presentación a la Cámara de Diputados

---

<sup>393</sup> Cfr. Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso. Op. cit., p. 259.

<sup>394</sup> Cfr. Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, Op. cit., p. 259.

por parte del Ejecutivo, el Proyecto de Presupuesto de Egresos; es decir, sugiere que el periodo normal de deliberación sea de 3 meses.<sup>395</sup>

Por otra parte, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pudo ver que existen precedentes legislativos a favor de la ampliación del plazo para la deliberación del paquete económico, como son las siguientes:

a) Iniciativa que reforma los artículos constitucionales 73, fracción VII; 74, fracción IV, y 75, presentada el 17 de octubre de 2000, a efecto de establecer entre otras cosas, la ampliación de los plazos de análisis y discusión de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos para que se presente el 15 de octubre, es decir, se amplía el plazo de un mes a 2 meses (60 días). Los autores de la iniciativa exponen que la función financiera parlamentaria entraña no sólo aspectos de índole económica, pues además, en el caso del presupuesto, a través de él se direccionan importantes bienes y servicios encaminados a satisfacer las necesidades básicas de la población, resaltando con ello la importancia social de este acto legislativo. Hacen notar también que el espectro de necesidades económicas y sociales reclaman un examen minucioso de las condiciones particulares del país por parte de los legisladores, tarea que se ve mermada cuando por disposición constitucional, la Cámara de Diputados queda constreñida a analizar y discutir el Presupuesto de Egresos en el breve plazo de treinta días.

---

<sup>395</sup> Cfr. Muñoz Ledu, Porfirio, Op. cit., pp. 196-197.

Los autores también señalan que la Constitución de 1857, de notoria vocación parlamentaria, estatuyó el plazo de 3 meses y medio para el cumplimiento de esta asignatura, ubicándola además como una labor de máxima prioridad, pues en su artículo 68 precisaba que el segundo período de sesiones el Congreso lo destinaría, de toda preferencia, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente. Comentan que con una tendencia opuesta, la Constitución promulgada en 1917 no dispuso plazo alguno para que el Ejecutivo remitiera a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos; fue hasta 1977 que vía reforma a la Constitución, se reestablece el plazo para el cumplimiento de esta obligación, fijándose como fecha límite de entrega el 10 de septiembre del año anterior al que regirán la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos propuestos.

Los autores de la iniciativa en comento exponen que el debate en que recayó la reforma de 1977 resulta ampliamente ilustrativo, ya que refleja una problemática similar a la que en la actualidad registra este órgano legislativo; en particular, el dictamen de mérito textualmente precisó: "Fue notorio en el primer período ordinario de sesiones de esta Honorable Legislatura que los plazos actualmente previstos para el análisis de la Cuenta Pública, del Presupuesto anual de egresos, así como de las iniciativas de ley que comprenden los impuestos necesarios para cubrirlo, y de las leyes complementarias del mismo presupuesto, resultaron insuficientes para realizar un estudio detallado tanto de la Cuenta Pública como del Presupuesto, pues la complejidad, cada vez mayor, de la administración pública del Estado mexicano y de las empresas estatales sujetas a control del

Congreso, se refleja en los documentos que el Poder Ejecutivo envía al propio Congreso."<sup>396</sup>

Señalan los promoventes del proyecto que ya para 1982 y 1993, la Constitución es reformada en lo concerniente a la determinación del plazo para la presentación de la Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, hasta quedar establecido en el derecho vigente como fecha límite el 15 de noviembre, que en aplicación armónica con el artículo 66 del propio ordenamiento constitucional, impone como último día para la prorroga del primer período de sesiones el 15 de diciembre, con lo que se tienen únicamente 30 días para el cumplimiento de esta facultad.

En este contexto, es que los autores estiman que la Cámara de Diputados debe asumir sus facultades administrativo-financieras con cabal responsabilidad, estableciendo la ampliación del plazo para el estudio, análisis y discusión de la Iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del 15 de noviembre al 15 de octubre. Señalan que reformas como las que se plantean, entrañan ventajas claras en la tarea de este cuerpo parlamentario ya que se ve fortalecido como órgano de poder, profesionalizando el ejercicio de sus facultades de control, freno y contrapeso; además, permite que con toda oportunidad, comisiones legislativas distintas a las de Hacienda y Presupuesto, pero interesadas en las provisiones y programas comprendidos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, participen con comentarios y

---

<sup>396</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001018.html#Ini20001018PaqueteEconomico>

propuestas propias de su rama de especialización. Indican también que como consecuencia de lo anterior, la ampliación de plazos planteada deviene, a su vez, en un beneficio directo hacia la sociedad, resultado de un trabajo parlamentario responsable y profesional emitido con la anticipación y reflexión necesarias.<sup>397</sup>

b) Iniciativa en materia de reforma constitucional a diversos artículos relativos al poder Legislativo presentada el 20 de marzo de 2002 por el Grupo Parlamentario del PAN, que entre otras propuestas, incluye nuevamente la de adelantar la fecha de presentación del proyecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos al 15 de octubre; es decir, ampliar el plazo de deliberación de un mes a 2 meses (60 días). En esta iniciativa, sus autores exponen que el presupuesto junto con el ingreso, constituyen el detonante para el desarrollo social y son el impulso de los programas de obras y servicios públicos en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, seguridad pública, transporte, vialidad, entre muchos más. Manifiestan los autores que debido a ello, es que existe una responsabilidad fundamental del poder Legislativo respecto de estos instrumentos jurídicos, a fin de determinar si los mismos elevarán o deteriorarán el desarrollo humano y social de sus representados, así como para prever el cumplimiento de la función pública y social del gobierno.

Señalan los autores del proyecto en estudio que la tarea de control presupuestario se ve mermada cuando por disposición constitucional, el Congreso de la Unión

---

<sup>397</sup> Cfr. <http://gaceta.eddlicu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001018.html#Ini20001018PaqueteEconomico>

queda constreñido a analizar y discutir el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos en breves plazos. En tal sentido, es que estiman indispensable que se adelante la presentación del paquete económico, a fin de que se amplíe el plazo del poder Legislativo y con ello, se fortalezca la fiscalización mediante el examen responsable y minucioso que realiza el propio Congreso, para verificar que el gasto se ajuste a las autorizaciones financieras decretadas y sean congruentes con los planes y programas, evaluando el adecuado ejercicio de la función pública.

En consecuencia, los autores del proyecto en cita proponen reformar el artículo 74 constitucional para que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre o hasta el día 15 de noviembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos, con lo que se permitirá que el Congreso cuente generalmente con un plazo aproximado de dos meses y excepcionalmente de mes y medio para el estudio y análisis del llamado paquete económico. Señalan los promoventes de la iniciativa que el manejo de estas fechas son posibles, ya que también dicho partido ha propuesto adelantar la fecha de toma de posesión del presidente constitucional.<sup>398</sup>

c) Iniciativa que reforma diversos artículos constitucionales, presentada el día

---

<sup>398</sup> Cfr. <http://gaceta.eddhu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322FelipeCalderon>

24 de abril de 2002 por el Grupo Parlamentario del PAN, que propone, entre otras cosas, el adelantar al 2 de septiembre, la presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; es decir, propone ampliar el plazo normal de deliberación a 3 meses y medio (105 días). Los promoventes de la iniciativa exponen que es imperativo reestructurar el calendario de actividades de esta asamblea a fin de que de una vez por todas, se mejore la planificación de los tiempos de trabajo de la Cámara de Diputados.

Los autores del proyecto legislativo en cuestión, sugieren que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara los "lineamientos preliminares que contengan las estimaciones y parámetros macroeconómicos" correspondientes a la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 30 del mes de abril. Asimismo, proponen que la conformación y presentación de la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, se realice a más tardar el 2 de septiembre, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Exponen los autores que bajo esta propuesta, una vez entregado el paquete presupuestario en lo general (lineamientos preliminares que contengan las estimaciones y parámetros macroeconómicos) el Ejecutivo contaría con 4 meses, es decir, hasta el 2 de septiembre, para conformar y presentar a la Cámara de Diputados, las versiones definitivas de Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>399</sup>

---

<sup>399</sup> Cfr. <http://gaceta.cdhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Anexo-I-25abr.html#Ini20020425Nunez>

d) Iniciativa de reforma al artículo 74 constitucional presentada el 29 de noviembre de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRI, por la cual se pretende establecer que la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deban de ser presentadas a más tardar el 15 de septiembre, es decir, propone ampliar el plazo normal de deliberación a 3 meses. En la exposición de motivos, se señala que el Presupuesto de Egresos de la Federación no constituye sólo el desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país, sino que representa un importante instrumento de fijación de políticas públicas, por lo tanto, no es sólo un procedimiento administrativo para saber cuánto se gasta, sino que es un decreto que la Constitución encomendó a la Cámara de Diputados para determinar el cómo se gasta y en qué se gasta, con el consecuente control sobre el Ejecutivo que esta facultad implica.

Por ello, para los autores de la iniciativa, el presupuesto es un proceso de carácter eminentemente político a través del cual, las políticas públicas se deciden de manera exclusiva por los representantes populares ante la Cámara de Diputados, para ser financiadas con el gasto público. La elaboración del Proyecto de Presupuesto es de la competencia del presidente, pero el presupuesto aprobado es un decreto que expide la Cámara de Diputados concebido como el documento decisorio fundamental en cuanto a los gastos y las políticas públicas dentro del ejercicio fiscal anual. Indican los promoventes del proyecto, que el presupuesto de Egresos no es un mero acto administrativo del Poder Ejecutivo que se aprueba de manera mecánica por la Cámara de Diputados, pues entonces no tendría sentido involucrar a dos órganos de gobierno en su aprobación, sino que por su



organización constitucional, debe formarse de conformidad con el principio de división de poderes; es decir, observando los frenos y contrapesos apropiados respecto de la facultad exclusiva del presidente de elaborar y presentar el proyecto de Presupuesto correspondiente.

De esta manera, señalan los autores de la iniciativa en comentario que el poder Legislativo, a través de una de sus Cámaras, ejercita el más importante instrumento de control sobre la actuación del poder Ejecutivo, pues a través de la aprobación del Proyecto de Presupuesto, la Cámara de Diputados decide cuáles serán las políticas públicas adoptadas por el Estado Federal y cuántos recursos se destinarán para ejecutarlas. Por eso, en este contexto, plantean que mediante esta reforma se adopten medidas que busquen fortalecer tres principios básicos del proceso presupuestario: 1) División de Poderes, es decir, que debe respetar las facultades exclusivas de cada uno de los órganos de gobierno que participan en él, sin intervenciones mutuas que perturben su independencia. Dichos órganos son el presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Entidad Superior de Fiscalización; 2) Proceso Político, o sea, la formación del presupuesto es un proceso de la mayor importancia política y no sólo un registro contable o administrativo de los gastos públicos. La Constitución debe garantizar que cada etapa del proceso se efectúe con plena responsabilidad por parte del órgano de gobierno encargado y cuente asimismo con plena independencia, siendo definitivas las resoluciones a que llegue, ya sean a nivel de proyecto, de decreto aprobatorio, de decreto modificatorio o de informe de evaluación de su ejercicio; y 3) Congruencia del proceso, es decir, este proceso debe contar con plazos

razonables para cada una de sus etapas, dotando al órgano de gobierno encargado de ellas de todos los elementos necesarios para que su resolución esté basada en la información, criterios y evaluaciones pertinentes; todo ello encaminado a formar la convicción técnica y política que fundamente la aprobación del presupuesto.

En ese sentido, los autores de la iniciativa en cita insisten en que la fecha de presentación del Proyecto de Presupuesto es de singular importancia para el acto decisorio de la Cámara de Diputados de aprobarlo, ya que de la fecha de presentación que señala la Constitución, depende el periodo de tiempo con que cuenta la Cámara para la deliberación del presupuesto. Señalan los autores que la mayoría de los países democráticos consideran un plazo de aproximadamente 3 meses para la aprobación del proyecto de presupuesto por parte del órgano legislativo, por lo que el actual sistema mexicano de 4 o 6 semanas para analizar y aprobar el Proyecto de Presupuesto, debe ser desechado.

Es así que los promoventes de este proyecto, exponen que la presentación del Proyecto de Presupuesto debiera coincidir, para darle congruencia al proceso con el momento en que, habiendo rendido el presidente de la República su informe anual ante el Congreso durante la apertura de sesiones de su primer período ordinario, la Cámara de Diputados comience a evaluar dicho informe que refleja el ejercicio del presupuesto en sus políticas públicas anteriores. En este contexto, señalan que el 15 de septiembre resulta idóneo para presentar dicho Proyecto de Presupuesto y coincide con los 3 meses previos a la aprobación del proyecto por

la Cámara de Diputados, es decir, el 15 de diciembre, que a su vez significa la conclusión del período de sesiones referido. Es así que nuestros exponentes indican que con estas fechas se daría cumplimiento a una antigua disposición constitucional mexicana que ordenaba al Congreso aprobar el presupuesto en la Cámara de Diputados, como primer punto de la agenda legislativa durante su primer período ordinario de sesiones. Finalmente, los autores de la iniciativa sugieren que por otra parte, dada la experiencia de la anterior transmisión de la titularidad del poder Ejecutivo, en los años de renovación del Ejecutivo Federal, el proyecto inicial de presupuesto deberá presentarse por el presidente saliente en el plazo determinado del 15 de septiembre, pero el entrante podrá presentar modificaciones al proyecto presentado en el mismo día de la toma de posesión, es decir, el 1º de diciembre, para que la Cámara pueda contar con un mes para analizarlas y decidir las hasta el 31 de diciembre de dicho año.<sup>400</sup>

e) Iniciativa de reforma a diversas iniciativas constitucionales presentada el 12 de octubre de 2000 por el Grupo Parlamentario del PRD que propone, entre otras cosas, que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Criterios Generales de Política Económica a más tardar el día 15 del mes de octubre; es decir, sugiere un plazo normal de deliberación de 2 meses (60 días). En todo caso se plantea que pueda presentarse hasta el día 10 de diciembre cuando inicie su encargo el presidente de la República. Los autores esgrimen que ha habido la existencia de múltiples casos en donde el Legislativo ha cedido sus

---

<sup>400</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/nov/20011130.html#Ini20011130Carreras>

facultades al Ejecutivo; un ejemplo importante de esto es la nula injerencia de la Cámara de Diputados en el proceso de elaboración del presupuesto y la asignación de montos presupuestales, quedando relegado su papel al examen, discusión y aprobación del presupuesto en breve tiempo y con gran resistencia por parte del Ejecutivo Federal en aceptar sugerencias de modificaciones al proyecto de gasto. Por tanto, afirman que estos vicios derivados del exceso del poder deberían de ser suprimidos, sobre todo teniendo en cuenta la trascendencia y el impacto directo que tiene el presupuesto sobre la economía, el desarrollo y el nivel de vida de la sociedad mexicana. Una verdadera participación de la Cámara de Diputados en esta materia es exigible, no sólo por el principio de la división de poderes, sino por el hecho de que representa a la mayoría de la población y a las más diversas preferencias e intereses económicos y políticos.

Asimismo, señalan los autores de la iniciativa que anteriormente y por la manera partidista en que se conformaba la Cámara de Diputados, los tiempos de la entrega de la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuestos de Egresos eran aparentemente los adecuados, porque se trataba más bien de un trámite protocolario que de un análisis serio y formal de los documentos; se sabe que no había un estudio profundo del documento y mucho menos, había correcciones que fueran tomadas en cuenta en los proyectos entregados por el Ejecutivo. Sin embargo, los autores señalan que es indiscutiblemente que hoy en día esta situación ha cambiado al ser modificada la integración partidista de la Cámara de Diputados, por lo que es imperativo modificar la fecha de entrega del presupuesto,

porque un examen serio, requiere de diferentes estudios que necesitan cierto tiempo de maduración.<sup>401</sup>

f) Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74 y 75 constitucionales presentada el 23 de mayo de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRD en la que se propone, entre otros temas, el adelantar la fecha de presentación del Presupuesto General del Estado al día 15 del mes de septiembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo el presidente de la República; es decir, sugiere un plazo de deliberación de 3 meses (90 días). En la exposición de motivos se señala que en nuestro sistema normativo, cuatro son las principales facultades en materia hacendaría que otorga actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al poder Legislativo para ejercer el control financiero: 1) aprobación de la Ley de Ingresos; 2) aprobación del Presupuesto de Egresos; 3) revisión del Gasto Público y 4) contratación de empréstitos; sin embargo, en la práctica, el poder Legislativo nunca ha ejercido con éxito esa facultad de controlar y fiscalizar al Ejecutivo, ya que la pertenencia de casi la totalidad de sus integrantes al mismo partido político que el del presidente de la República, hizo Legislaturas dóciles y sumisas que abdicaron sus facultades para supervisar la actividad de aquél en el ejercicio del gasto público. Los autores indican que durante mucho tiempo el Congreso mexicano actuó más como agente del Ejecutivo que como supervisor de sus actos, causando un desequilibrio profundo en la relación entre los poderes

---

<sup>401</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001013.html#Ini20001013Eric>

públicos. La falta de fiscalización pronta y adecuada fomentó, por omisión, la irresponsabilidad política y la falta de rendición de cuentas.

Los promoventes de la iniciativa en cita exponen que el plazo actualmente concedido sigue siendo igualmente insuficiente, ya que a partir de que el Ejecutivo Federal hace llegar la Iniciativa de ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, el órgano legislativo respectivo cuenta con escasas 4 semanas para examinar y discutir miles de documentos; para sostener audiencias con las autoridades hacendarías; para desarrollar un dictamen legislativo; para debatir la ley y votarla. Luego entonces, indican que este apretado periodo contrasta con las 28 semanas, aproximadamente, que tiene el Ejecutivo para elaborar el anteproyecto de la Ley Presupuestal con el apoyo de miles de especialistas en todas las áreas presupuestales del Gobierno Federal.

Asimismo, arguyen los iniciadores del proyecto que el derecho comparado demuestra que en los sistemas bicamerales de América Latina el poder Legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el presupuesto, mientras que los sistemas unicamerales conceden un promedio de 100 días a su poder Legislativo para examinar y aprobarlo. Señalan que el mantenimiento de un plazo tan reducido para analizar y aprobar el paquete financiero no sólo no es realista, sino que de hecho ha vuelto nugatoria la facultad de control presupuestal del Legislativo y se ha constituido en un foco de alerta más en materia de gobernabilidad. Por tanto, los promoventes estiman necesario anticipar la fecha en la que el Ejecutivo debe presentar el paquete financiero para su discusión a por lo

menos 90 días para su examen, discusión y aprobación; a excepción del año en el que el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en el que podrá hacerlo hasta el 15 de diciembre, como se previene en la redacción actual. Igualmente, en el texto constitucional reformado se mantendría la posibilidad de ampliar el plazo de presentación de la iniciativa, siempre que medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, debiendo comparecer, en todo caso, el Secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.<sup>402</sup>

g) Iniciativa de reforma a diversas disposiciones constitucionales presentada el 4 de abril de 2002 por el Grupo Parlamentario del PRD en la que se proponen varios temas para fortalecer al Poder Legislativo, entre ellos, el de adelantar al 1º de octubre la presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; es decir, que el plazo de deliberación sea de 2 meses y medio (90 días). Asimismo plantea que dichos instrumentos jurídicos se presenten a más tardar el 15 de noviembre cuando inicie su encargo el presidente de la República. Los promoventes de la iniciativa exponen que uno de los capítulos sustanciales de la agenda política acordada por consenso de los grupos parlamentarios de la pasada LVIII Legislatura en la Comisión Especial para la Reforma del Estado, era justamente el del equilibrio de los poderes públicos. En principio, lo que sugiere este enunciado es el fortalecimiento del poder Legislativo, lo que invariablemente le conferiría rasgos parlamentarios a nuestro sistema político ya

---

<sup>402</sup> Cfr. <http://gaceta.eddhu.gob.mx/Gaceta/58/2001/may/20010525.html#Ini20010525Barbosa>

que se trata, efectivamente, de dotar a este poder Legislativo de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del poder Ejecutivo.

Los autores esgrimen que más que reducir las atribuciones del poder Ejecutivo se trata de diseñar un contrapeso fuerte en el poder Legislativo que le obligue a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión por el bien de la República. Señalan que la iniciativa es tendiente a conferirle mayores facultades a las Cámaras tanto de Diputados como de Senadores, y en general, fortalecer sus estructuras y mecanismos de funcionamiento para que puedan cumplir con los deberes derivados del redimensionamiento del poder Legislativo. En ese sentido, los autores plantean, entre otros temas, el que la Cámara de Diputados tenga un mayor tiempo para analizar, discutir, modificar y aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos propuesto inicialmente por el titular del poder Ejecutivo.<sup>403</sup>

Por su parte, el Propio Ejecutivo Federal presentó el 5 de abril de 2001 su propia iniciativa de reforma en materia presupuestal y financiera, en la cual propone entre otros temas, el de anticipar la fecha de presentación al día 15 de dicho mes. En la exposición de motivos de dicha iniciativa el Ejecutivo señala que actualmente el

---

<sup>403</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020405.html#Ini20020405Espadas>



plazo contemplado en la Constitución para que el Congreso de la Unión analice, discuta y apruebe la Ley de Ingresos de la Federación, y para que la Cámara de Diputados haga lo propio respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, es insuficiente. Indica que diversos Legisladores han presentado iniciativas de reforma Constitucional para ampliar el plazo de análisis y discusión de las iniciativas de ingresos y gastos. En ese sentido, manifiesta que esa preocupación, es compartida por el Ejecutivo Federal, que considera que el poder Legislativo debe contar con un plazo adecuado para analizar de manera detallada las iniciativas en esta materia que presente el Ejecutivo. Refuerza su posición, aduciendo que la experiencia en países latinoamericanos y en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, muestra que sus respectivos Poderes Legislativos cuentan con un plazo mayor al otorgado en el nuestro para aprobar dichas iniciativas.<sup>404</sup>

Derivado de las consideraciones doctrinales y los antecedentes legislativos expuestos, estimamos que resulta justificable el establecimiento de un plazo de deliberación más amplio a fin de que el Congreso asuma su función de control de manera más adecuada para que realice un estudio, examen y discusión más detallado, más objetivo y más profundo respecto del Proyecto de Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación; incluso, un tiempo más amplio puede permitir al Legislativo valorar la conveniencia o pertinencia de hacer las modificaciones que a su juicio sean necesarias. Si aunado al poco tiempo para la

---

<sup>404</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/presu.html>

deliberación del paquete económico se suma que los legisladores del Congreso de la Unión carecen de una serie de inconsistencias derivadas de la poca experiencia legislativa ante la falta de reelección consecutiva, un incipiente apoyo técnico y profesional para el análisis de documentos altamente complejos, como lo son la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, nos da como resultado una revisión y un debate débil frente al Ejecutivo, y la relación coordinada que debería haber a este respecto, acaba siendo una subordinación ante el mismo. Por tanto, resulta justificable emprender la reforma en estos aspectos, entre ellos, el de contar con un plazo razonable que permita a su vez, un estudio o examen minucioso por el Legislativo y que éste asuma sus facultades administrativo-financieras con cabal responsabilidad; ello contribuirá a elevar y reivindicar el papel de control por parte del órgano representativo, lo que se traduciría en su fortalecimiento dentro de la división de poderes, al redimirlo en el ejercicio de sus facultades de control, freno, contrapeso y equilibrio.

Coincidimos en que un plazo razonable para la deliberación del paquete económico permitirá además que con toda oportunidad, las comisiones ordinarias del Congreso, distintas de las de Hacienda y Presupuesto, pero interesadas en las provisiones y programas comprendidos en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, participen con comentarios y propuestas propias de su rama de especialización. Más aún, ello debe ser así si consideramos que en el párrafo tercero del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que las comisiones ordinarias tienen a su cargo no sólo tareas de dictamen legislativo, sino también de información y "de control

evaluatorio" conforme a lo dispuesto en el artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde, en lo general, con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Además, como ya se ha asentado en diversas ocasiones, en el caso particular resulta oportuno tomar en consideración la legislación comparada, de cuyo análisis se desprende que el poder Legislativo mexicano tiene uno de los periodos más cortos para la revisión y aprobación del paquete económico. En efecto, en los países Latinoamericanos en donde el Congreso es bicameral, los días o plazos normales para despachar el proyecto van desde los 60 hasta 100 días frente a los 30 que tiene el Congreso Mexicano, y en el caso de los países Latinoamericanos en donde el Congreso es unicameral, el plazo normal de deliberación es todavía mayor, pues puede ser desde 90 a 120 días frente a los 30 días del Congreso de nuestro país; y en cuanto a países de Europa, Asia y Estados Unidos, el plazo normal de deliberación va desde los 45 hasta los 180 días, aunque en el caso de los Estados Unidos puede ser de hasta 235 días. Lo anterior lo podemos observar en los siguientes cuadros:

CUADRO 8

Período para despachar el proyecto de presupuesto. Muestra de países latinoamericanos

Pais	Sistema	Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto	Días para despachar el proyecto de presupuesto*
Argentina	Bicameral	Cada una de las cámaras	n.d.
Bolivia	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Brasil	Bicameral	Cada una de las cámaras	100
Colombia	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Chile	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Paraguay	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
República Dominicana	Bicameral	Cada una de las cámaras	Máx. 90
Uruguay	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Venezuela	Bicameral	Cada una de las cámaras	n.d.
México	Bicameral	Cámara de Diputados	30

\* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, dentro del periodo normal de sesiones del Congreso (sin periodo extraordinario) y en años en los que no haya cambio de administración. Al menos Panamá, Ecuador y México tienen disposiciones específicas que reducen el plazo en el año en que cambia la administración.

Fuente: Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Ed. UNAM, México, 2001, p. 144.

CUADRO 9

Pais	Sistema	Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto	Días para despachar el proyecto de presupuesto*
Costa Rica	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Ecuador	Unicameral	Congreso Nacional	90
El Salvador	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Guatemala	Unicameral	Congreso de República	120
Honduras	Unicameral	Congreso Nacional	105 -120
Nicaragua	Unicameral	Asamblea Nacional	n.d.
Panamá	Unicameral	Asamblea Legislativa	90
Perú	Unicameral	Congreso	90

\* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, dentro del periodo normal de sesiones del Congreso (sin periodo extraordinario) y en años en los que haya cambio de administración. Al menos Panamá, Ecuador y México tienen disposiciones específicas que reducen el plazo en el año en que cambia la administración.

Fuente: Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Ed. UNAM, México, 2001, p. 145.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 10

Periodo para despachar el Proyecto de Presupuesto. Muestra de países de Europa, Asia y Norteamérica.

País	Sistema	Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto	Días para despachar el proyecto de presupuesto*
Alemania	Bicameral	Cada una de las cámaras	90 - 120
Australia	Bicameral	Cada una de las cámaras	50
Austria	Unicameral	Parlamento	75
Bélgica	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Canadá	Bicameral	Cada una de las cámaras	30 - 60
Dinamarca	Unicameral	Parlamento	120
España	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Estados Unidos	Bicameral	Cada una de las cámaras	235
Finlandia	Unicameral	Parlamento	90
Francia	Bicameral	Parlamento	81
Grecia	Unicameral	Parlamento	30

\* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, días antes del inicio del ejercicio fiscal.

Fuente: Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Ed. UNAM, México, 2001, p. 150.

CUADRO 11

País	Sistema	Instancias que aprueban el proyecto de presupuesto	Días para despachar el proyecto de presupuesto*
Holanda	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Italia	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Japón	Bicameral	Cada una de las cámaras	60
Nueva Zelanda	Unicameral	Parlamento	n.d.
Noruega	Unicameral	Parlamento	45 - 75
Portugal	Unicameral	Asamblea de la República	60
Reino Unido	Bicameral	Parlamento	n.d.
Suecia	Unicameral	Parlamento	150 - 180
Suiza	Bicameral	Cada una de las cámaras	90
Turquía	Unicameral	Parlamento	30 - 60

\* Se refiere al plazo normal para despachar el proyecto, es decir, días antes del inicio del ejercicio fiscal.

Fuente: Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, El Proceso Presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada, Ed. UNAM, México, 2001, p. 151.

Resulta indispensable esta reforma de la ampliación en los tiempos del plazo para la deliberación del paquete económico dada la importancia social que representan estos instrumentos jurídicos que bien podemos calificar como instrumentos

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

decisorios fundamentales, así como instrumentos de creación de oportunidades, porque el ingreso y el gasto se constituyen como un incentivo para detonar el crecimiento y a su vez, el bienestar social de las personas, ya que a través de ellos se puede determinar si se está o no detonando el desarrollo social, si se está o no cumpliendo con la demanda en materia de seguridad social, de seguridad pública, de vivienda, de desarrollo regional, de combate a la pobreza, entre otras.

Efectivamente, los poderes públicos reintegran a la sociedad sus impuestos en forma de bienes y servicios mediante la ejecución de programas y proyectos contemplados en el Presupuesto de Egresos, es así que las asignaciones del gasto público son fundamentales para reducir las restricciones al desarrollo económico, indispensable en la formación de riqueza susceptible de distribuirse con equidad en la población. Luego entonces, los recursos públicos tienen el potencial de reducir las desigualdades sociales por medio de las políticas públicas,<sup>405</sup> las cuales en su generalidad se impregnan a través del paquete económico. En ese sentido "el gasto público, que es un reflejo de la capacidad de organización del Estado y en particular de su gobierno, se convierte en instrumento básico para la redistribución y creación de oportunidades."<sup>406</sup>

El presupuesto público es algo más que rubros con números, es una institución por el conjunto de reglas y procedimientos que lo constituyen para recaudar y

---

<sup>405</sup> Cfr. Chávez Presa, Jorge A., Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, Edición Privada, México, 2000, p. 25.

<sup>406</sup> Chávez Presa, Jorge A., Op. Cit., p. 26.

administrar los recursos provenientes de la sociedad.<sup>407</sup> El gasto público es un instrumento importante de la política económica. Los gobiernos lo utilizan como medio de compensación de desigualdades, como impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con sus objetivos. Cuando el gobierno destina recursos para la educación, la salud, la seguridad social y el desarrollo regional, promueve la equidad de oportunidades entre los gobernados. El gasto es también el principal medio redistributivo del ingreso porque los estratos sociales más marginados son los principales beneficiarios, ya que de tener que pagar determinados servicios por sí mismos, no podrían tener acceso, por ejemplo a los servicios de salud, educación, seguridad social, infraestructura, etc.<sup>408</sup>

De igual forma, se ha dicho que el presupuesto, desde el punto de vista jurídico-constitucional, es una importante limitación impuesta por la Constitución a la Federación en general y al poder Ejecutivo en particular, ya que se dispone que todos los gastos deben estar ajustados a lo que previamente autorice el Congreso, sin que pueda darse a los fondos un uso distinto de aquello previsto en el presupuesto. Es evidente que la ley fundamental impone un orden al gasto público al disponerse que todos los gastos deben ser aprobados previamente por el poder Legislativo a través del Presupuesto de Egresos, a fin de evitar que las erogaciones queden a criterio o a la discreción de los funcionarios públicos quienes podrían gastar en exceso o simplemente gastar innecesariamente. En

---

<sup>407</sup> Cfr. Chávez Presa, Jorge A., Op. cit., p. 39.

<sup>408</sup> Cfr. Chávez Presa, Jorge A., Op. cit., pp. 75-90.

consecuencia, se puede afirmar que el presupuesto limita, ordena, clasifica y controla el gasto de los poderes públicos.<sup>409</sup>

Por lo tanto, en virtud de la importancia social del presupuesto y toda vez que puede ser un instrumento que si bien es un detonante de oportunidades, también es cierto que el gasto ejercido de manera arbitraria y discrecional puede prestarse a excesos por parte del Ejecutivo, de aquí la justificación del papel de control por el Congreso en su examen, discusión, modificación y aprobación. Todo lo anterior funda y motiva la necesidad de reformar el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que el Ejecutivo Federal haga llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de octubre o hasta el día 15 de noviembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos, con lo que se permitirá que el Congreso cuente generalmente con un plazo aproximado de 2 meses y excepcionalmente de mes y medio para el estudio y análisis del llamado "paquete económico". Asimismo, y con el fin de dar congruencia a esta propuesta se plantea una reforma al artículo 83 de la Constitución para establecer que el presidente de la República entrará a ejercer su encargo a partir del 1º de octubre; esto se plantea porque como se sabe, el problema de insuficiencia de tiempo para aprobar el presupuesto se agudiza en los años de cambio de administración, ya que el proyecto deberá enviarse en ese supuesto hasta el día 15 de diciembre, por

---

<sup>409</sup> Cfr. Orrantía Arrellano, Fernando A., Op. cit., pp. 56-57.



lo que el Legislativo sólo tiene 15 días para revisar y aprobar o modificar el presupuesto, por lo que resulta un plazo todavía más insuficiente.

Luego entonces, con dichas reformas se lograría lo siguiente: 1º) que el presidente constitucional saliente pueda presentar su último o sexto informe de gobierno al Congreso de la Unión; 2º) que el Ejecutivo entrante, tenga el tiempo adecuado y suficiente para elaborar (realmente él mismo) dichas iniciativas, ya que contaría con 45 días para ello en lugar de 15 como hoy día sucede; 3º) que el Congreso de la Unión, con la adecuación a la modificación de las fechas de presentación de estos ordenamientos jurídicos, cuente con el tiempo debido para que realice una discusión y aprobación más objetiva de los mismos, ya que contaría con un plazo normal de 60 días para la deliberación, y con 45 días cuando inicia su encargo el presidente de la República y 4º) permitiría disminuir los costos políticos y económicos de una transición tan larga como la actual.

### **3.5 Concurrencia de las Cámaras del Congreso en la aprobación del Presupuesto de Egresos.**

El artículo 74 de la Constitución Política Mexicana establece claramente que será facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos para la Federación. Esta disposición tiene su origen en el reestablecimiento de la Cámara de Senadores en 1874, cuando la Cámara Única aceptó volver al bicameralismo, pero negoció el monopolio del "poder de la bolsa".

En este sentido es que se plantea una reforma para permitir que la Cámara de Senadores, así como la de Diputados Federal, es decir, el Congreso en función bicameral, se involucrara en la negociación y aprobación de todo el paquete económico, incluyendo el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Ahora bien, respecto a la propuesta de establecer la concurrencia de las Cámaras del Congreso en la revisión, examen y en su caso aprobación del Presupuesto de Egreso de la Federación, se han desglosado en la doctrina y en el debate una serie de ventajas y desventajas conforme a la misma. Respecto a los puntos a favor de la propuesta se han dicho los siguientes: a) que si el Senado se involucra en la aprobación de la Ley de Ingresos, pero no lo hace en el Presupuesto de Egresos, ello resulta incompleto e incongruente, ya que lo relativo al gasto, debe entenderse en estrecha vinculación con los ingresos; b) que la Constitución establece que el Senado puede participar en la autorización de gastos no previstos en el presupuesto mediante una ley posterior, por lo que dejarlo al margen de la discusión del presupuesto no tiene sentido; c) que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores son representantes nacionales, lo que justifica la intervención de ambas Cámaras en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; d) que el Presupuesto de Egresos de la Federación está vinculado con la política de planeación nacional de desarrollo, en la cual tiene intervención el Congreso de acuerdo a la ley y no una sola de sus Cámaras, por lo que no existe razón para excluir al Senado en la aprobación de dicho presupuesto; e) que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se plantean gastos derivados del cumplimiento de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la

Unión, lo que apoya la necesidad de que éste de seguimiento respecto del cumplimiento de los mismos en la vía del gasto público; f) que se daría mayor legitimidad al proyecto del gasto público del gobierno federal; g) que se permitiría que el proyecto de gasto público federal fuera más sensible a las necesidades de las entidades federativas al considerarse propuestas por parte del Senado, lo que retroalimenta la política del Estado; h) que el argumento de que el Senado no debe involucrarse en el proceso por la naturaleza de su representación política, no tiene validez pues las entidades federativas son receptoras de recursos, lo que justifica la participación de la Cámara Federal; entre otros argumentos más.

Respecto a lo puntos en contra de la propuesta, se han expresado fundamentalmente los siguientes: a) que involucrar al Senado de la República en los procesos de aprobación del Presupuesto de Egresos implicaría complicar aún más la negociación, toda vez que ahora, los tiempos con los que se dispone son muy reducidos y en repetidas ocasiones han demostrado ser apenas suficientes; b) que de involucrar al Senado se puede generar una parálisis ante el riesgo mayor de no aprobarse el presupuesto; c) que los únicos que tienen el carácter de representantes de la nación son los diputados federales, por lo que no se justifica la participación del Senado; que se desnaturalizaría la función propia del mismo en cuanto a sus facultades exclusivas; entre otros puntos más.

Con relación a la propuesta para establecer la concurrencia de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, diversos estudiosos o doctrinarios se han manifestado

a favor. Así por ejemplo, Gerónimo Gutiérrez, Alonso Lujambio y Diego Valadés exponen respecto a este tema lo siguiente: a) que de un análisis de derecho comparado internacional se desprende la tendencia dominante en los sistemas bicamerales en los que ambas Cámaras participan, aunque no siempre con facultades decisorias, en la revisión y aprobación del presupuesto; b) la Constitución Mexicana representa una verdadera excepción que contradice, incluso, nuestros propios antecedentes históricos, ya que la Constitución de 1857 además de las unitarias de 1836 y 1843, establecían la participación de ambas Cámaras para la aprobación del presupuesto; c) el establecimiento del sistema unicameral en la Constitución de 1857 depositó la facultad presupuestaria únicamente en esa única Cámara que era precisamente la de Diputados; d) al restablecerse el Senado en 1874, no se le reintegró la facultad de intervenir en la aprobación del presupuesto, decisión que no fue accidental, pues si bien es cierto que con la reinstalación se pretendía disminuir la fuerza de la Cámara de Diputados, no se cedió en esta facultad relevante y fue celosa en esta prerrogativa; e) que el argumento por el que se estimaba la exclusividad de la Cámara de Diputados con el fin de que ésta dispusiera de un instrumento que equilibrara moderadamente sus relaciones con el gobierno, hoy día dicha limitación opera en sentido contrario, pues significa una limitación al sistema representativo; c) debe considerarse que en los años 1824, 1836 y 1843 los diputados eran de elección popular, en tanto que los senadores eran elegidos por las legislaturas (1824), por las juntas departamentales a propuesta de las autoridades centrales (1836) y por las asambleas departamentales del gobierno, la Suprema Corte y los diputados (1843). Pero actualmente no existen diferencias en

cuanto al origen popular y la calificación de las elecciones de los diputados y senadores, por lo que se ha venido diluyendo progresivamente aquella versión de que los diputados son los representantes de la nación y los senadores de las entidades federativas; d) en estas circunstancias, es que son endeble los argumentos constitucionales en los que se basó la exclusión de los senadores a partir de 1874 y f) resulta por tanto justificable que en el proceso legislativo de aprobación presupuestal, participe, junto con la Cámara de Diputados, el Senado de la República, y en todo caso, debería explorarse la posibilidad de que el proyecto respectivo sea primeramente analizado y dictaminado por comisiones de ambas Cámaras en conferencia.<sup>410</sup>

Por su lado, Orrantia Arrellano expone argumentos a favor de la concurrencia, siendo estos los siguientes: a) no existe explicación ni justificación para la exclusividad que la Constitución otorga a la Cámara de Diputados para el examen y aprobación del presupuesto; b) debido a la importancia de dicho instrumento es que debería ser una facultad de ambas Cámaras del Congreso; c) más aún, se justifica la concurrencia de las Cámaras del Congreso en la aprobación del presupuesto si se considera que la Ley de Ingresos sí es aprobada por las dos Cámaras; d) no se puede negar el sumo interés que para las entidades federativas tiene el gasto público federal, primero porque se integra con los impuestos que pagan los ciudadanos, los cuales residen en su mayoría en dichas entidades y además, porque la Constitución otorga a los estados y municipios participación en algunos impuestos federales; e) es endeble el argumento de excluir al Senado de

---

<sup>410</sup> Cfr. Gutiérrez Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés. Diego, Op. cit. pp. 49-60.

la aprobación del presupuesto bajo el principio de que los diputados son los representantes populares, pues basta la prioridad que se le da a la Cámara de Diputados como Cámara de origen para examinar las leyes fiscales; f) cualquiera que haya sido la razón para excluir al Senado del proceso de discusión, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos, es un equívoco que debe ser enmendado, ya que es de suma importancia para los gobernados que sean ambas Cámaras las que realicen la función de control del gasto público; y g) la aprobación del presupuesto —como norma jurídica— en nada difiere del proceso de aprobación de cualquier norma jurídica.<sup>411</sup>

Respecto de la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en la revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos, Tena Ramirez comenta lo siguiente: a) no obstante que el Presupuesto de Gastos que habrá de regir durante todo el año es obra exclusiva de la Cámara de Diputados, cualquier modificación posterior al mismo tiene que ser obra de ambas Cámaras, ya que el artículo 126 constitucional ha dispuesto que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior, obra o acto legislativo que obviamente deriva del Congreso y no sólo de una de sus Cámaras; b) resulta fuera de toda congruencia que lo más importante, como es la aprobación del gasto público anual, incumba únicamente a una sola de las Cámaras, mientras que lo menos importante, como es la aprobación de los gastos posteriores, corresponda a las dos Cámaras; c) no hay duda que el complemento indispensable del Presupuesto de Egresos es la Ley de Ingresos, cuyo fundamento está en la

---

<sup>411</sup> Cfr. Orrantía Arrellano, Fernando A., *Op. cit.*, pp. 57-58.

facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; d) los ingresos y los gastos se hallan tan íntimamente relacionados entre sí que en realidad forman una unidad, a tal grado que los ingresos se fijan en función de los gastos. De este modo, el presupuesto público lato sensu es definido como el cómputo de los ingresos y egresos gubernamentales y del movimiento de la deuda pública; e) resulta inconveniente desarticular los ingresos de los gastos, confiriendo el conocimiento de los primeros al Congreso en su conjunto y el de los segundos a una sola Cámara; f) la importancia mayor que ha adquirido el presupuesto como expresión político-económica del gobierno, acentúa la inconveniencia de que sólo la Cámara de Diputados participe en el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos; y g) el programa financiero del gobierno para hacer frente a las depresiones económicas, para atenuar las desigualdades sociales, para estimular el desarrollo industrial, etc., requiere ciertamente de la aprobación de la representación popular, pero dicha intervención no debe fraccionarse en dos competencias diversas: una para aprobar los gastos públicos y otra para autorizar los ingresos. Ello puede ocasionar divergencias ya que dentro del mecanismo bicameral, puede suceder que la política del Congreso, al señalar las contribuciones, difiera de la política de la Cámara de Diputados al aprobar los gastos en uso de su facultad exclusiva. Es así que la divergencia de criterio entre Cámaras, que hallaría remedio dentro del bicameralismo – colaboración-, no la tiene cuando una facultad del Congreso se opone a la facultad exclusiva de una de las Cámaras.<sup>412</sup>

---

<sup>412</sup> Tena Ramírez, Felipe, Op. cit., pp. 324-328.

Asimismo, cabe acotar que la falta de concurrencia de las Cámaras del Congreso de la Unión en el análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, también fue criticado y censurado enérgicamente desde 1912 por Emilio Rabasa, y debido a la contundencia de los argumentos esgrimidos por éste, es que resulta necesario transcribir lo sostenido por él, quien sostuvo al respecto lo siguiente:

"Cuando de 1870 a 74 se hicieron las reformas necesarias en la Constitución para establecer el sistema bicamarista, podía esperarse que, alejados los días de las revoluciones triunfantes en que el espíritu público se vuelve extremadamente congresista, hubiese predominado el deseo de equilibrio que demostraba el establecimiento de la segunda Cámara; pero parece que, a pesar de las conocidas opiniones de Lerdo de Tejada, hubiese predominado un espíritu de preferencia y hasta de parcialidad a favor de la Cámara de Diputados. Sólo por una inclinación celosa del poder de ésta puede explicarse que entre las facultades exclusivas que se le asignaron, figuren las que expresa la fracción VI, inciso A, del artículo 72: 'Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél' ... El presupuesto de egresos se presenta por el Ejecutivo a la Cámara el penúltimo día del primer período de sesiones; es decir, el 29 de Abril y pasa a una comisión especial de cinco miembros que la examina durante el receso y han de presentar dictamen el 17 de Septiembre, segundo día del segundo período. Aprobado, pasa directamente al Ejecutivo para observaciones, sin intervención del Senado, cuyo espíritu de moderación y



prudencia se considera innecesario cuando se trata de establecer la inversión de los fondos públicos, producto del sacrificio exigido a los contribuyentes. Este exclusivismo de la Cámara inquieta y propensa a la discusión fogosa y a la resolución apasionada, en materia que exige reposo y estudio de detalles, no se encuentra en la Constitución de ninguna de las naciones importantes del Continente. La de la Argentina, la del Brasil y la de Chile someten el examen de los gastos anuales al Congreso, como todas las leyes propiamente tales. En cuanto a los Estados Unidos, no sólo se hacen pasar las leyes de egresos por las dos Cámaras, sino que, en la práctica, sucede que el Senado toma una participación tan principal en la discusión, que influye quizá más que la Cámara popular en el resultado definitivo. Es común que el Senado, tardo en sus procedimientos, concluya la revisión en los últimos días de las sesiones, y la otra asamblea, ante la premura del tiempo, adopte el camino de las transacciones, a las que se llega por comisiones de las dos cámaras, que tratan y concluyen las diferencias por medio de concesiones en que siempre obtiene el Senado muchas de las reformas que acordó. Ignoramos en dónde fue a tomar el legislador inspiración para este precepto, que es, por otra parte, de una inconsecuencia que raya en contradicción. No se aviene con la fracción XI del artículo 72, porque el presupuesto de egresos crea y suprime empleos, señala sus dotaciones y las aumenta o disminuye muchas veces, y aquella fracción señala estas atribuciones al Congreso general; de modo que pudiera sostenerse que en el presupuesto anual no puede hacerse modificación con respecto a empleos, lo que sería extravagante, o que todo lo que con relación a ellos contenga debe pasar a la revisión del Senado, lo que sería infringir la fracción VI del inciso A, que es

terminante. La otra inconsecuencia, si no es legal es científica: imponer al Senado la Responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos en cuya adopción no tiene injerencia; lo que vale tomar parte en la acción legislativa que más lastima a los pueblos, sin tenerla en la que puede aliviarlos; dar su aquiescencia al gasto sin poder hablar de economías. No sabemos de qué será capaz una Cámara de Diputados con independencia de acción respecto al Ejecutivo, y con los ojos vueltos de continuo a su distrito electoral de quien espera la renovación de sus padres; pero tenemos, para conjeturas, el empleo de Francia, cuyo presupuesto, de año en año aumentado, toca ya en los cinco mil millones de francos, en mucho por razón de la solicitud que cada diputado manifiesta por favorecer las obras benéficas de su distrito, lo que produce una alza de gastos por concesiones recíprocas de los representantes. Y luego la Cámara popular, por su psicología de colectividad y sus procedimientos de oratoria efectista cede fácilmente a las insinuaciones de la piedad, que con frecuencia es generadora de injusticias y de ilegalidades, sobre todo cuando se la puede satisfacer con los fondos públicos. El Ejecutivo sin Senado que lo ayude ni veto que lo proteja, tiene que ceder y que aceptar ... Si con el presupuesto la Cámara popular tiene en sus manos el poder de trastornar todo el plan administrativo del Gobierno, necesariamente ligado con los gastos que se consultan para el año siguiente, si puede modificar todo el sistema del servicio público encomendado al Ejecutivo y en que la acción expedita y eficiente de éste se funda, en el examen de las cuentas que abarcan todo el movimiento de los caudales de la Nación (y de que es tan fácil hacer desconfiar a la opinión del vulgo), la honorabilidad de la administración y el prestigio de su jefe quedan a merced de la Cámara, que puede

hacer sospechosa la conducta del Gobierno con sólo diferir la aprobación so pretexto de inversiones que no se explican, o puede hacer que resueltamente se condene de equívoca o de culpable, consultando investigaciones maliciosas. En ningún otro caso se presenta al Ejecutivo en desamparo igual, frente a una Cámara hostil por disensiones políticas que son poderosas para hacer buenos todos los medios de ataque, o frente a una asamblea que, aspirando a ser única en el mando, trate de sojuzgar a quien lo comparte con ella. No es legalmente posible la interposición del veto ineficaz que la Constitución le atribuye, porque la resolución se dicta en un simple acuerdo; y aun si lo fuera, moralmente no tendría valor sino para poner en ridículo al gobernante que con su propia oposición quisiera defenderse. La intervención del Senado es indispensable, como única garantía para el Ejecutivo, contra abusos posibles siempre, y ciertos en días de conflicto, a la vez que como una seguridad que se añade a la cuidadosa revisión de las cuentas. Es también útil para no alimentar en una asamblea el sentimiento de la superioridad de su poder y de la posibilidad de su imperio." <sup>413</sup>

Por su parte, en las conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, se expuso como propuesta la de facultar al Senado para que participe en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos, y en todo caso, la coordinación de sus comisiones correspondería a la Comisión de

---

<sup>413</sup> Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1999, pp. 194-198.

Hacienda y Crédito Público. En todo caso, plantea que la Cámara de origen para el presupuesto sea la Cámara de Diputados.<sup>414</sup>

Por otro lado, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pudo observar que existen precedentes legislativos a favor de establecer la concurrencia de las Cámaras del Congreso en la revisión, examen y en su caso aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, como son las siguientes:

a) Iniciativa de reforma a diversas disposiciones constitucionales presentada el 27 de marzo de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRI en la que se proponen diversas modificaciones, entre ellas, el establecer nuevas reglas sobre aprobación de la Ley de Ingresos e intervención del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se expresa que en la actualidad no existe una razón de peso para sustentar la exclusión del Senado de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación; al contrario, esta circunstancia responde más bien a una reminiscencia del unicameralismo transitorio que estableció la versión original de la Constitución de 1857, pues como se recordará, al reinstaurarse el Senado en virtud de la reforma constitucional de 1874, se le dieron las facultades que antes pertenecían a la de Diputados como Cámara única. Otras facultades, sin embargo, quedaron en manos de la Cámara de Diputados, este fue el caso de la facultad exclusiva de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

<sup>414</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, *Op. cit.*, pp. 191-197.

Los autores de la iniciativa señalan que el Constituyente de 1917 adoptó, sin mayor discusión, el sistema de la Constitución de 1857 reformada en 1874 y así reprodujo en la referida fracción IV del artículo 74 como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto Federal de Gastos. Esta disposición, sin embargo, no es congruente con al menos tres principios también inscritos en nuestra Constitución vigente: 1º) resulta paradójico que el Senado no pueda participar en la aprobación del Presupuesto Anual de Gastos de la Federación, pero que sí pueda participar en la autorización de gastos no previstos en el referido presupuesto, mediante una ley posterior a aquél. Esta última posibilidad está abierta por el artículo 126 constitucional que a la letra dice: "Artículo 126.- No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior." Esto significa que no hay una razón de fondo que justifique la exclusión del Senado del proceso de aprobación de gastos de la federación, puesto que, de hecho, ya interviene en la aprobación de leyes posteriores que modifican al presupuesto; 2º) resulta incongruente que el Senado sí pueda intervenir en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y que no pueda hacerlo en el caso del Presupuesto de Egresos. Es decir, el sistema vigente olvida que la actividad fiscal del Estado moderno debe observarse de manera global, lo que implica ver el lado de los ingresos en su estrecha vinculación con el lado de los gastos. El sistema vigente, por el contrario, escinde el proceso presupuestario federal en dos secciones, como si se tratara de dos aspectos ajenos, al dar facultades al Senado para intervenir en la aprobación de los impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de gastos, al tiempo que lo excluye de la posibilidad de participar en la determinación del monto y destino de

dichos gastos, y 3º) la naturaleza de la representación política, ejercida por los senadores, no puede invocarse como una razón para excluirlos de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, el hecho de que el Senado sea la "Cámara Federal", no justifica la exclusión. Al contrario: las entidades federativas son receptoras directas de recursos federales, lo cual es razón de más para justificar su intervención en la aprobación del gasto federal.<sup>415</sup>

b) Iniciativa de reforma a los artículos 73, 74 y 75 constitucionales, presentada el 23 de mayo de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRD, en la que plantea, entre otras cosas, modificar las disposiciones referentes a la naturaleza jurídica del presupuesto; unificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; dar a los presupuestos generales del Estado el carácter de ley y, con ello, dar facultad a la Cámara de Senadores en el procedimiento de examen, discusión y aprobación. En la exposición de motivos se señala que desde una perspectiva jurídica, el presupuesto es un mandato del Legislativo al Ejecutivo mediante el cual se le marca cuánto y en qué debe gastar, sentando las bases de la disciplina en la gestión financiera durante el ejercicio de su vigencia; constituye la autorización indispensable para que el poder Ejecutivo efectúe la inversión de los fondos públicos y la base para la rendición de cuentas ante el poder Legislativo.

---

<sup>415</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/5S/2001/mar/20010328.html#Ini20010328Amador>

Los autores del proyecto en comento señalan que el presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica y social del gobierno, es el medio más eficiente para la planificación social y para la implementación de un orden justo en la distribución del ingreso nacional. Doctrinaria y constitucionalmente tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo. Indican también que en el marco de interacción entre el ciclo económico y el ciclo presupuestario es un elemento clave para el diseño y programación de las políticas públicas. El proceso de elaboración del presupuesto no puede separarse en ningún momento de la política económica general, de todo el programa de política económica y, desde luego, de los acontecimientos que se producen a nivel internacional.

En la exposición de motivos se comenta que, en la doctrina, el presupuesto comprende no sólo los egresos, sino también los ingresos, por ello autores como Jéze han sostenido que el presupuesto es una mezcla de actos jurídicos reunidos en un solo documento que para su análisis debe dividirse en cuanto a recursos y gastos. Por su parte, los promoventes señalan que en la Enciclopedia Jurídica Omeba se define al presupuesto como un documento que contiene el cálculo de ingresos y egresos previsto para cada período fiscal y que, sistemáticamente, debe confeccionar el poder Ejecutivo de acuerdo con las leyes y prácticas que rigen su preparación. Exponen los autores de la iniciativa que Henri Capitant, en su Vocabulario Jurídico, sostiene que el presupuesto es un acto mediante el cual se prevé y autorizan respectivamente los recursos y gastos anuales del Estado o de otros servicios sometidos por las leyes a las mismas normas.

Igualmente señalan que en México, por una posición jurídica que se inició en la Constitución de 1824 y que han reiterado nuestras Constituciones posteriores, se ha distinguido entre los gastos, a los que se engloban con el término Presupuesto de Egresos de la Federación, y los ingresos o contribuciones que se concretan en lo que se denomina Ley de Ingresos. En este contexto indican que el proceso de revisión, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, es un resabio del unicameralismo inicial de la Constitución de 1857 que exige ser revisada de inmediato.

Exponen los iniciadores del proyecto que la actual dualidad de Presupuesto de Egresos de la Federación y Ley de Ingresos atenta contra los principios formales de unidad y universalidad que doctrinariamente deben regir en materia presupuestaria. Para argumentar a su favor los promoventes citan a Felipe Tena Ramírez, quien como ya se ha citado con anterioridad, ha señalado que es incongruente que el Presupuesto de Egresos de la Federación que habrá de regir durante todo un año sea competencia exclusiva de una de las Cámaras y cualquier modificación posterior a dicho Presupuesto, si se produce por un nuevo gasto no previsto en el mismo, tenga que ser obra de las dos Cámaras. Es así que lo principal, como es la aprobación de los gastos de todo el año, incumbe a una sola Cámara, mientras que lo accesorio, como es la aprobación de gastos posteriores, corresponde a las dos Cámaras, como contradictorio también resulta, imponer al Senado la responsabilidad de decretar los impuestos necesarios para cubrir gastos, en cuya adopción no tiene injerencia, o que el Congreso de la Unión



tenga como una de sus facultades crear y suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (artículo 77, fracción XI), así como que corresponda sólo a la Cámara de Diputados (al aprobar el presupuesto) precisar las retribuciones que corresponden a los empleos establecidos por el Congreso.

Por otra parte, los autores de la iniciativa señalan que el Senado de la República se integra con representantes de los estados de la federación y del Distrito Federal, y que resulta innegable su legitimación en la asignación de los recursos federales a los estados miembros, que se determinan al examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos. Por tanto, los autores de la iniciativa en comento, estiman que por las consideraciones vertidas, es que se propone modificar las disposiciones referentes a la naturaleza jurídica del presupuesto: unificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un solo documento que se denominaría Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República; dar a los presupuestos generales del Estado el carácter de ley, y, con ello, dar facultad a la Cámara de Senadores en el procedimiento de examen, discusión y aprobación. Al efecto, se propone la reforma de la fracción IV del artículo 74 y la derogación del artículo 75 de la Constitución General de la República, para trasladar las distintas disposiciones en materia presupuestaria allí contenidas a las facultades del Congreso, aprovechando los espacios de la fracción VI (hoy derogada) y la fracción VII (que se refiere precisamente a las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto) del artículo 73.

Finalmente, los autores del proyecto expresan que la unificación de egresos e ingresos en una sola ley no sólo terminaría con una absurda reminiscencia del unicamarismo inicialmente establecido en la Constitución de 1857 que al ser suprimido obviamente excluyó al Senado de la aprobación del Presupuesto, sino que al abordar simultáneamente el origen y la aplicación de los recursos públicos, haría plenamente acorde el Presupuesto de la Federación con los principios de unidad y universalidad que doctrinariamente rigen en materia presupuestaria, lo que en forma plena permitiría vincular expresamente al presupuesto con las metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales, dándole mayor claridad y transparencia tanto para efectos de la revisión de la Cuenta Pública, como para convertirlo en un instrumento de la eficiencia administrativa y de la efectividad programática.<sup>416</sup>

Incluso, más allá de los argumentos esgrimidos por la doctrina y los precedentes legislativos en el sentido de que el gasto y los impuestos o el presupuesto y el ingreso están íntimamente vinculados, y que de aquí parte la justificación para establecer la concurrencia de las Cámaras en materia presupuestal; es indispensable indicar que este concepto de vinculación también ha sido expuesto por el poder Judicial, el cual en términos generales ha llegado a sostener en diversidad de ocasiones que el ingreso público puede tener diferentes fines, pero particularmente tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. También, el poder Judicial ha dicho que el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la

---

<sup>416</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/may/20010525.html#Ini20010525Barbosa>.

ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público.

Asimismo, el poder Judicial de la Federación ha expuesto que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad. En efecto, lo anterior tiene su sustento en las siguientes tesis jurisprudenciales:

**CUADRO 12**

Séptima Época  
Instancia: Sala Auxiliar  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo I, Parte HO  
Tesis: 387  
Página: 339

**GASTO PÚBLICO, NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL.** La circunstancia, o el hecho de que un impuesto tenga un fin específico determinado en la ley que lo instituye y regula, no le quita, ni puede cambiar, la naturaleza de estar destinado el mismo impuesto al gasto público, pues basta consultar el Presupuesto de Egresos de la Federación, para percibirse de cómo todos y cada uno de los renglones del

Presupuesto de la Nación tiene fines específicos, como lo son, comúnmente, la construcción de obras hidráulicas, de caminos nacionales o vecinales, de puentes, calles, banquetas, pago de sueldos, etc. El "gasto público", doctrinal y constitucionalmente, tiene un sentido social y un alcance de interés colectivo; y es y será siempre "gasto público", que el importe de lo recaudado por la Federación, a través de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, se destine a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos. Sostener otro criterio, o apartarse, en otros términos, de este concepto constitucional, es incidir en el unilateral punto de vista de que el Estado no está capacitado ni tiene competencia para realizar sus atribuciones públicas y atender a las necesidades sociales y colectivas de sus habitantes, en ejercicio y satisfacción del verdadero sentido que debe darse a la expresión constitucional "gastos públicos de la Federación". El anterior concepto material de gasto público será comprendido en su cabal integridad, si se le aprecia también al través de su concepto formal. La fracción III del artículo 65 de la Constitución General de la República estatuye que el Congreso de la Unión se reunirá el 1o. de septiembre de cada año, para examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo. En concordancia con esta norma constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la misma Carta Fundamental de la Nación prescribe que el Congreso de la Unión tiene facultad para imponer las contribuciones a cubrir el presupuesto; y el texto 126 de la citada Ley Suprema dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. Estas prescripciones constitucionales fijan el concepto de gastos públicos, y conforme a su propio sentido, tiene esta calidad de determinado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en observancia de lo mandado por las mismas normas constitucionales. Cuando el importe de la recaudación de un impuesto, está destinado a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, se le dedica a satisfacer una función pública, por ser una actividad que constituye una atribución del Estado apoyada en un interés colectivo. El concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica o general, al través de la erogación que realice la Federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. Formalmente, este concepto de gasto público se da, cuando en el Presupuesto de Egresos de la Nación, está prescrita la partida, cosa que sucede, en la especie, como se comprueba de la consulta, ya que existe el renglón relativo a la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales, a cuya satisfacción está destinado el impuesto aprobado por el Congreso de la Unión en los términos prescritos por la fracción VII del artículo 73 de la Carta General de la República.

**Séptima Epoca:**

Amparo en revisión 529/62. Transportes de Carga Modelo, S. A. 28 de marzo de 1969. Cinco votos.

Amparo en revisión 5136/58. Mariano López Vargas. 10 de abril de 1969. Unanimidad de cuatro votos.

Amparo en revisión 325/60. Autotransportes "La Piedad de Cabadas", S. C. L. 10 de abril de 1969.

Unanimidad de cuatro votos

Amparo en revisión 1668/61. Enrique Contreras Valladares y coags. 10 de abril de 1969. Cinco votos.

Amparo en revisión 8720/61. Ramón Bascos Olivella. 10 de abril de 1969. Cinco votos.

**NOTA:**

Informe 1969, pág. 25.

**Séptima Epoca**

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo I, Parte SC/JN

Temas: 173

Página: 173

**IMPUESTOS, VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LOS.** De acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, para la validez constitucional de un impuesto se requiere la satisfacción de tres requisitos fundamentales; primero, que sea establecido por ley; segundo, que sea proporcional y equitativo, y tercero, que se destine al pago de los gastos públicos. Si falta alguno de estos tres requisitos, necesariamente el impuesto será contrario a lo estatuido por la Constitución General. Ahora bien, aun cuando respecto de los requisitos de proporcionalidad y equidad, este Tribunal Pleno no ha precisado una fórmula general para determinar cuándo un impuesto cumple dichos requisitos, que traducidos de manera breve quieren decir de justicia tributaria, en cambio, de algunas de las tesis que ha sustentado, pueden desprenderse ciertos criterios. Así se ha sostenido, que, si bien el artículo 31 de la Constitución, que establece los requisitos de proporcionalidad y equidad como derecho de todo contribuyente, no está en el capítulo relativo a las garantías individuales, la lesión de este derecho sí es una violación de garantías cuando los tributos que decreta el Poder Legislativo son notoriamente exorbitantes y ruinosos. También este Tribunal Pleno ha considerado que la equidad exige que se respete el principio de igualdad, determinando que es norma de equidad la de que se encuentren obligados a determinada situación los que se hallen dentro de lo establecido por la ley y que no se encuentren en esa misma obligación los que están en situación jurídica diferente o sea, tratar a los iguales de manera igual. Es decir, este Tribunal Pleno ha estimado que se vulnera el derecho del contribuyente a que los tributos sean proporcionales y equitativos, cuando el gravamen es exorbitante y ruinoso y que la equidad exige que se respete el principio de igualdad.

**Séptima Epoca:**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Amparo en revisión 6168/83. Alfonso Córdoba y coags. 12 de febrero de 1974. Mayoría de dieciocho votos.  
Amparo en revisión 1597/65. Pablo Legorreta Chauvet y coags. 12 de abril de 1977. Unanimidad de dieciocho votos.  
Amparo en revisión 3658/80. Octavio Barocio. 20 de enero de 1981. Unanimidad de dieciséis votos.  
Amparo en revisión 5554/83. Compañía Cerillera "La Central", S. A. 12 de junio de 1984. Mayoría de catorce votos.  
Amparo en revisión 2502/83. Servicios Profesionales Tlalteca, S. C. 25 de septiembre de 1984. Mayoría de dieciséis votos.

Séptima Epoca  
Instancia: Pleno  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo I, Parte SCJN  
Tesis: 168  
Página: 169

**IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSGRA LA CONSTITUCION FEDERAL.**

El principio de legalidad se encuentra claramente establecido por el artículo 31 constitucional, al expresar, en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes y está, además, minuciosamente reglamentado en su aspecto formal, por diversos preceptos que se refieren a la expedición de la Ley General de Ingresos, en la que se determinan los impuestos que se causarán y recaudarán durante el período que la misma abarca. Por otra parte, examinando atentamente este principio de legalidad, a la luz del sistema general que informa nuestras disposiciones constitucionales en materia impositiva y de explicación racional e histórica, se encuentra que la necesidad de que la carga tributaria de los gobernados esté establecida en una ley, no significa tan solo que el acto creador del impuesto deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución del Estado, está encargado de la función legislativa, ya que así se satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, sino fundamentalmente que los caracteres esenciales del impuesto y la forma, contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la ley, de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda, en todo momento, conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio general de legalidad, conforme al cual ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior, y está reconocido por el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental. Lo contrario, es decir, la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente prosocritos en el régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificarseles.

Séptima Epoca:

Amparo en revisión 5332/75. Blanca Meyerberg de González. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.  
Amparo en revisión 5464/75. Ignacio Rodríguez Treviño. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.  
Amparo en revisión 5888/75. Inmobiliaria Havre, S. A. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.  
Amparo en revisión 3317/76. María de los Angeles Prondos de Vera. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.  
Amparo en revisión 1008/76. Antonio Hernández Abarca. 3 de agosto de 1976. Unanimidad de quince votos.

Séptima Epoca  
Instancia: Pleno  
Fuente: Apéndice de 1995  
Tomo: Tomo I, Parte SCJN  
Tesis: 165  
Página: 167

**IMPUESTOS, GASTO PUBLICO ESPECIAL A QUE SE DESTINEN LOS. NO HAY VIOLACION AL ARTICULO 31 CONSTITUCIONAL, FRACCION IV.** El artículo 31 de la Constitución Federal establece en su fracción IV, una obligación a cargo de los particulares mediante el pago de impuestos que deben satisfacer dos requisitos: los de proporcionalidad y equidad determinados en ley expresa. Esa obligación

tiene como objeto el de la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe cubrir en beneficio de la colectividad. El señalamiento de que con los impuestos deban cubrirse los gastos públicos, no constituye una prohibición para que los tributos se destinen desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto en especial siempre que éste sea un beneficio de la colectividad. Si alguna prohibición contiene el precepto, no es otra que la de que los impuestos se destinen a fines diferentes a los del gasto público.

Séptima Época:

Amparo en revisión 4431/56. Sección de Técnicos y Manuales del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana. 16 de abril de 1970. Unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en revisión 3482/69. Unión de Crédito Agrícola de Hermosillo, S. A. de C. V. 21 de julio de 1970. Unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en revisión 2801/72. Autotransportes del Sur de Jalisco, S. A. de C. V. 15 de febrero de 1973. Unanimidad de dieciséis votos.

Amparo en revisión 3201/58. Petróleos Mexicanos, 22 de octubre de 1974. Unanimidad de diecisiete votos.

Amparo en revisión 5994/74. Baker Perkins de México, S. A. 30 de noviembre de 1976. Unanimidad de quince votos.

Fuente: IUS 2002 Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Junio 1917 –Septiembre 2002.cd-1 Segundo Semestre 2002.

De los criterios anteriormente sostenidos por el poder Judicial, se justifica la premisa de que resulta obvio que el complemento fundamental del Presupuesto de Egresos es la Ley de Ingresos, cuyo fundamento está en la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; pues en efecto, no puede haber gasto donde no hay dinero, por tanto no se puede negar la íntima relación entre dinero-gasto, circunstancias que obligan a la concurrencia, a fin de armonizar las decisiones en estos aspectos y evitar el inconveniente que puede generarse si se desarticulan estos dos componentes tan relacionados entre sí.

Derivado de las consideraciones doctrinales, antecedentes legislativos y criterios jurisprudenciales antes expuestos, estimamos que resulta oportuno establecer la concurrencia de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores en el examen, discusión, y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya

que ello redundaría en el fortalecimiento de la función de control por parte del Congreso. En efecto, el proceso de revisión, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, como se ha venido reiterando, es un resabio del unicamarismo inicial de la Constitución de 1857 que exige su transformación a fin de que se establezca la concurrencia de ambas Cámaras. Se puede afirmar que la Constitución mexicana representa una verdadera excepción que contradice incluso nuestros propios antecedentes históricos, ya que como también se ha establecido, la Constitución de 1857 e inclusive las unitarias de 1836 y 1843, establecían la participación de ambas Cámaras para la aprobación del Presupuesto.

Sin duda, la exclusión del Senado en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la federación puede ser considerada como una limitación al sistema representativo, pues no se puede negar la legitimidad democrática que ambas Cámaras tienen como depositarias de la voluntad popular, y obviamente, el que el cuerpo electoral haya depositado su confianza para vigilar y supervisar a los otros poderes, particularmente al Ejecutivo, por tanto, su intervención permitiría un mejor equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo y fortalecería el principio de la división de poderes, y en todo caso, es de suma importancia para los gobernados que sean ambas Cámaras y no sólo una las que realicen la función de control del gasto público.

Más aún se justifica la concurrencia de las Cámaras del Congreso en la aprobación del presupuesto si se considera que la Ley de Ingresos sí es aprobada por ambas Cámaras. En este sentido, es obvio que el complemento fundamental del Presupuesto de Egresos es la Ley de Ingresos, cuyo fundamento está en la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Además, coincidimos tanto con lo expuesto por las iniciativas de legisladores así como por la doctrina en que resulta ilógico o incongruente que el Senado no participe en la aprobación del gasto anual de la federación, aún cuando puede serlo en el proceso de autorización de los gastos no previstos en el presupuesto federal mediante una ley posterior, acordes con el artículo 126 constitucional.

Por otra parte, compartimos el criterio de que de darse la concurrencia del Senado en la revisión y aprobación del presupuesto, serviría como un moderador en caso de conflicto o tensiones entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, más aún, con la experiencia reciente de un gobierno o Legislativo dividido y a veces, la ausencia de mecanismos de coaliciones o mayorías parlamentarias al seno de la Cámara de Diputados; además de que esta concurrencia permitiría a su vez dar mayor seguridad a favor del pueblo soberano respecto al adecuado destino del ingreso en los gastos públicos que son soportados por él.

Adicionalmente, y suponiendo que los senadores son la Cámara representativa de los estados y del Distrito Federal, entonces cabe decir que no se puede negar el sumo interés que para las entidades federativas tiene el gasto público federal, en



el entendido de que la Constitución otorga a las mismas así como a los municipios participación de recursos federales, incluso, hasta donde se tiene conocimiento, la mayor parte del ingreso de dichos ordenes de gobierno se integra con las partidas presupuestales que otorga la federación. En consecuencia, para los senadores, en su calidad representativa, les es de sumo interés participar en el gasto-ingreso que le tocará a sus entidades y que en un momento determinado, pueda contribuir al desarrollo de sus regiones y localidades.

Otro punto a considerar y que es un argumento a favor de la propuesta, gira en torno al Derecho Comparado , tomando en cuenta la tendencia en los sistemas bicamerales donde ambas Cámaras tienen participación, no siempre con facultades decisorias en la revisión y aprobación del gasto; siendo México en el continente Americano - y hasta donde se sabe-, el único país cuyas dos Cámaras del Congreso no participan en la deliberación del Presupuesto de Egresos, situación que por ejemplo sí ocurre en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Estados Unidos, Canadá; así como en países de otros continentes como son Bélgica, España, Holanda, Italia, Japón, Reino Unido, entre otros.

Por otro lado, y como ya lo hemos venido acotando, resulta indispensable el establecer la concurrencia en la revisión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación dada la importancia social que representa este instrumento jurídico, que como también hemos señalado, se puede calificar como instrumento decisorio fundamental, así como instrumento de creación de oportunidades,

porque el gasto público es un incentivo para detonar el crecimiento y a su vez el bienestar social de las personas, fin último del Estado. Efectivamente, el presupuesto junto con el ingreso, están relacionados con el desarrollo social, ya que éstos constituyen el detonante para los programas de obras y servicios públicos en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, seguridad pública, transporte, entre muchos más. Existe una responsabilidad fundamental del poder Legislativo respecto a estos instrumentos jurídicos, a fin de determinar si los mismos elevarán o deteriorarán el desarrollo humano y social de sus representados, así como para prever el cumplimiento de la función pública y social del gobierno. Ello se ve fortalecido mediante el esquema de fiscalización que el propio Congreso realice para verificar que el gasto público se ajuste a las autorizaciones financieras decretadas y sea congruente con los planes y programas autorizados, evaluando el adecuado ejercicio de la función pública y sus efectos en el desarrollo social.

Finalmente, coincidimos en que en todo caso debería explorarse la posibilidad de que el proyecto respectivo sea primeramente analizado y dictaminado por comisiones de ambas Cámaras en conferencia, dado los tiempos en que debe realizarse el proceso de examen, deliberación y aprobación, aun cuando estos fueran ampliados en los términos que ya hemos expuesto.

### **3.6 Adelantar la toma de posesión del Presidente de la República Mexicana.**

Se plantea reformar el artículo 84 constitucional para adelantar el inicio de encargo y toma de posesión del presidente de la República para que esto se lleve a cabo el día 1º de octubre, en lugar del 10 de septiembre como actualmente lo establece dicho precepto.

Respecto a este tema, existe una iniciativa presentada en la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión con fecha del 20 de marzo de 2002 presentada por el grupo Parlamentario del PAN, la cual propone entre otros temas, el adelantar al 1º de octubre la toma de posesión del presidente de la República. Los autores de la iniciativa, en su exposición de motivos, aducen que el presidencialismo es la deformación del régimen presidencial, que durante muchos sexenios nuestro país se vio afectado por esta distorsión en la que el presidente de la República centralizaba distintas funciones y facultades, ejerciendo una supremacía ilegítima sobre los demás poderes federales y estatales, restándoles dignidad y eficacia, logrando romper de esta forma con el fundamento de la organización democrática federal.

No obstante, para los promoventes de la iniciativa, México ha pasado de la época en la cual el presidente de la República era el poseedor de la última palabra a la largamente esperada transición democrática, por lo que es tiempo de apuntalar a las instituciones para que sean éstas, y no los titulares, quienes rijan la vida democrática del país. Asimismo, los autores del proyecto sostienen que las

propuestas que hacen miran no con la intención de debilitar al Ejecutivo, sino lograr un efectivo equilibrio entre los poderes del Estado. En este sentido, plantean la necesidad de adelantar la toma de posesión, ya que con ello se lograría: 1º) que el Titular del Ejecutivo Federal entrante tenga el tiempo adecuado y suficiente para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal del próximo año que le permita planear, en la medida de lo posible una mayor precisión de las políticas públicas a aplicar durante el siguiente año y desde su visión y compromiso de gobierno; y 2º) que el Congreso de la Unión, con la adecuación de esta fecha de inicio de encargo y la relativa a la modificación de las fechas de presentación de estos ordenamientos jurídicos, cuente con el tiempo debido para que realice una discusión y aprobación más objetiva de los mismos.<sup>417</sup>

Por nuestra parte, consideramos conveniente y oportuna la propuesta de adelantar la toma de posesión del presidente. Como se sabe, el presidente de la República asume el cargo en virtud de la protesta que rinde ante el Congreso de la Unión, misma que de conformidad con la norma constitucional es el 1º de diciembre. Debe hacerlo en los términos de la fórmula ya conocida en la que existe la responsabilidad de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen; se trata pues de una fórmula sacramental. La protesta marca el inicio legal del mandato presidencial, determina el momento en que comienza la responsabilidad jurídico-penal del presidente en los términos del Título Cuarto constitucional y fija, en forma indubitable, el inicio de las inmunidades y privilegios que constitucionalmente le asisten.

---

<sup>417</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322EduardoRivera>

Asimismo, este acto formal de protesta se lleva a cabo ante un órgano investido de legitimidad democrática que le da la elección popular; es decir, el Congreso de la Unión. Es así que los legisladores actúan como fedatarios y testigos de este acto republicano.

Sin embargo, nadie puede negar que la actual fecha de inicio del cargo y de toma de posesión resulta inadecuada en relación a otros asuntos de suma relevancia para la vida nacional; por ejemplo, en lo concerniente a la formulación y presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos; ya que actualmente, al disponerse que la presentación de este paquete económico, cuando inicie su encargo el presidente de la República deberá hacerse a más tardar el 15 de diciembre, nos encontramos que el Congreso cierra sus sesiones el 31 de diciembre, tal situación nos conduce a efectos negativos tales como que el presidente constitucional entrante sólo cuenta con 15 días para elaborar los proyectos respectivos y que como se tiene conocimiento prácticamente estos son elaborados por el equipo del presidente saliente; y aunado a ello, el que el Congreso de la Unión tenga para el cumplimiento de sus atribuciones de control presupuestal y de ingreso únicamente 15 días, lo cual obviamente resulta inadecuado ya que estas funciones, de suma relevancia, se constriñen a plazos perentorios que dan lugar a que sea materialmente imposible para el Ejecutivo elaborar dichas iniciativas y que el análisis sea apresurado por parte del Congreso, con lo que se renuncia a un examen minucioso, sereno y responsable.

Aunado a lo anterior, habría que añadir que resulta también inconveniente el que exista un periodo tan amplio de transición; es decir, un plazo de aproximadamente 5 meses en donde tenemos por un lado al presidente constitucional saliente y un presidente electo entrante, lo que en un marco de pluralidad y alternancia, puede llegar a resultar un riesgo de estabilidad política. Por lo que resulta oportuno establecer un marco legal adecuado que elimine estos aspectos negativos que hoy día se originan; en tal sentido, se plantea establecer en el artículo 84 constitucional que el inicio de encargo y toma de posesión del presidente de la República se lleve a cabo el día 1º de octubre en lugar del 10 de septiembre.

Con esta propuesta, que enlazada a la de adelantar la presentación del paquete económico permitirá efectos favorables a nuestro sistema político, encontramos que entre ellos están los siguientes: 1º) El que el presidente constitucional saliente pueda presentar su último o sexto informe de gobierno al Congreso de la Unión; 2º) Que el Titular del Ejecutivo Federal entrante tenga el tiempo adecuado y suficiente para elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos del ejercicio fiscal del próximo año; 3º) Que el Congreso de la Unión, con la adecuación de esta fecha de inicio de encargo y la relativa a la modificación de las fechas de presentación de estos ordenamientos jurídicos, cuente con el tiempo necesario para realizar una discusión y aprobación más objetiva de los mismos y 4º) Disminuir los costos políticos y económicos de una transición tan larga como la actual.

### **3.7 Adelantar la presentación de la Cuenta Pública para su revisión por el Congreso.**

Se propone disponer en el artículo 74 constitucional, que la Cuenta Pública del año anterior deba ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro de los 10 primeros días del mes de abril, en lugar de los 10 primeros días del mes de junio; con esto, se permitirá por una parte que el Congreso pueda realizar su función de una manera más inmediata y por la otra, el que pueda disponer de más tiempo para una detallada revisión.

Durante la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pudo ver que existen precedentes legislativos a favor de adelantar la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, como son los siguientes:

a) Iniciativa que reforma los artículos constitucionales 73, fracción VII; 74, fracción IV, y 75, presentada el 17 de octubre de 2000 por el Grupo Parlamentario del PAN, por la que propone varias reformas, entre ellas, el que la Cuenta Pública del año anterior deba ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de abril, en lugar del mes de junio. Los autores de la iniciativa exponen que su partido históricamente ha sustentado la necesidad de fortalecer y profesionalizar las facultades financieras del Congreso mediante el examen responsable y minucioso en la determinación de las contribuciones y los gastos. Asimismo, se ha pronunciado por transparentar el

ejercicio del gasto público y por reducir la discrecionalidad en la aplicación del erario, ello en atención a principios presupuestales que invocan claridad, especificación, exactitud y publicidad. Los autores de la iniciativa no exponen expresamente los motivos para adelantar la presentación de la Cuenta Pública, pero como en la misma se plantea la propuesta para la ampliación del plazo para la deliberación del paquete económico, ahí sí se expresan argumentos en ese sentido. Dado que son temas relacionados, podemos deducir que el adelantar la presentación de la citada Cuenta Pública obedece precisamente a la necesidad de que las acciones de vigilancia, control y fiscalización, inherentes al poder Legislativo, se realicen de manera minuciosa y exhaustiva, y en consecuencia, cumpla con su función fiscalizadora.<sup>418</sup>

b) Iniciativa en materia de reforma constitucional a diversos artículos relativos al poder Legislativo presentada el 20 de marzo de 2002 por el Grupo Parlamentario del PAN, la cual incluye diversas propuestas, entre ellas, adelantar la presentación y revisión de la Cuenta Pública para que sea presentada dentro de los 10 primeros días del mes de abril. Los promoventes de la iniciativa señalan en su motivación que los argumentos a favor de esta propuesta versan en el sentido de fortalecer la función de fiscalización del poder Legislativo Federal, mediante un examen minucioso y detallado de la Cuenta Pública, actividad que permite conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto así como al cumplimiento de los objetivos contenidos en los

---

<sup>418</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001018.html#Ini20001018PaqueteEconomico>.



programas establecidos; es decir, es una función vinculada y complementaria del poder Legislativo a la de la aprobación del Presupuesto y la Ley de Ingresos.<sup>419</sup>

c) Iniciativa que reforma diversos artículos constitucionales, de fecha 24 de abril de 2002, presentada por el Grupo Parlamentario del PAN que propone, entre otras cosas, adelantar la presentación de la Cuenta Pública al 30 de abril. En la exposición de motivos, los autores exponen que la revisión de la Cuenta Pública deje de ser un mero trámite donde resulte casi imposible el fincar responsabilidades. Por ello, y a fin de contar con elementos adicionales para su análisis y discusión, proponen que la Cuenta Pública del año anterior se presente a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 del mes de abril del año corriente, y no los primeros 10 días del mes de junio, como actualmente ocurre.<sup>420</sup>

d) Iniciativa presentada el 29 de noviembre de 2001 por el grupo Parlamentario del PRI por la cual, se pretende establecer entre otros rubros, que la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada el día de inicio del segundo período de sesiones ordinarias, es decir el 15 de marzo. Los autores del proyecto exponen que la Cámara de Diputados debe contar con más y mejores instrumentos, para ejercer al máximo sus facultades relativas al Gasto Público.

Los autores de la iniciativa manifiestan que la reforma constitucional publicada el 30 de julio de 1999 dio el primer paso hacia una eficiente y transparente revisión

---

<sup>419</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322FelipeCalderon>.

<sup>420</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Anexo-1-25abr.html#Ini20020425Nunez>.

de la Cuenta Pública, por lo que la iniciativa que se presenta, pretende fijar las nuevas condiciones del proceso presupuestario para fortalecer el principio de división de poderes a través de todas sus etapas, incluyendo la revisión de cómo se gastaron los recursos públicos. Exponen que la revisión de la Cuenta Pública no constituye una cerrada auditoría fiscal de montos asignados y ejercidos por los poderes de Gobierno, sino que debe constituir el proceso para que la entidad superior de fiscalización evalúe el ejercicio de las políticas públicas aprobadas en el respectivo Presupuesto de Egresos y determine las responsabilidades aplicables. Por lo tanto, debe haber confrontación de dichas políticas con los gastos erogados en el anterior año fiscal.

Los promoventes del proyecto en cuestión indican que la revisión debe traer como consecuencia no sólo el establecimiento de las responsabilidades que dispone la Constitución, sino el señalamiento de acciones correctivas para la aprobación del siguiente presupuesto. Por tal motivo, dicen que es congruente reformar la Constitución para reducir el plazo de entrega de la Cuenta Pública, que en la actualidad es en los primeros 10 días de junio, es decir, casi 6 meses después del fin del ejercicio del año fiscal anterior. En tal sentido, consideran oportuno que la rendición de la Cuenta Pública coincida con el día de la apertura del segundo período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, que conforme al artículo 65 constitucional, ocurre el 15 de marzo de cada año.

Los autores de la iniciativa también plantean que a petición del presidente, la rendición de la Cuenta Pública podría posponerse hasta por 30 días naturales,

siempre que la Cámara de Diputados lo autorizara por dicho lapso o por uno menor, dando así la flexibilidad necesaria a la presentación de la misma. Asimismo proponen reformar la fracción II del artículo 79 constitucional, para que la entidad superior de fiscalización rinda el dictamen definitivo de la revisión de la Cuenta Pública en un plazo máximo de 6 meses -en lugar de los aproximadamente 9 meses actuales-, contados a partir de la fecha de presentación de la misma por el Ejecutivo Federal, con el objeto de que durante la evaluación del informe del presidente, la Cámara de Diputados cuente con los resultados de la Cuenta Pública, así como con los Proyectos de Presupuesto y de Ley de Ingresos para el siguiente ejercicio fiscal.

Los promoventes de la iniciativa afirman que sólo de esta manera, la Cámara de Diputados tendría tiempos más adecuados así como la posibilidad de reunir todos los elementos necesarios para el ejercicio de la función de control que le otorga la Constitución para aprobar responsablemente el Presupuesto de Egresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal.<sup>421</sup>

e) Iniciativa de reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 12 de octubre de 2000 presentada por el Grupo Parlamentario del PRD, por la que se propone, entre otros aspectos, el que la presentación de la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados sea a más tardar el último día hábil del mes de marzo. Los autores del proyecto

---

<sup>421</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/nov/20011130.html#Ini20011130Carreras>.

manifiestan que la Cámara de Diputados reclama su sitio como uno de los poderes de la Federación, y este reclamo viene acompañado de la demanda de rescatar todas aquellas funciones que le eran propias y que fueron cedidas al Ejecutivo. Por ello, exponen que una de las propuestas para ello es la relativa a los plazos para entregar la Cuenta Pública del año anterior; por lo que consideran conveniente adelantar los tiempos para tener un mayor espacio de análisis y discusión respecto a dicha supervisión.<sup>422</sup>

f) Iniciativa presentada con fecha 4 de abril de 2002 por el Grupo Parlamentario del PRD, por la cual se propone fortalecer al poder Legislativo a través de diversas medidas, entre ellas, adelantando a los 10 primeros días del mes de abril, la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados por parte del presidente de la República. Los autores de la iniciativa no exponen particularidad alguna respecto de la propuesta y simplemente se abocan a señalar que un consenso generalizado es justamente el del equilibrio de los poderes públicos, y que en principio, lo que sugiere este enunciado es el fortalecimiento del poder Legislativo, lo que invariablemente le conferiría rasgos parlamentarios a nuestro sistema político ya que se trata, efectivamente, de dotar a este poder Legislativo de mecanismos que aumenten su capacidad planificadora, fiscalizadora y ratificadora sobre acciones y decisiones del poder Ejecutivo, quien efectivamente tendrá que rendir cuentas de sus actos a las Cámaras legislativas de manera más cotidiana. Afirman que no se trata de reducir las atribuciones del poder Ejecutivo, sino que se trata de diseñar un contrapeso fuerte en el poder Legislativo que le

---

<sup>422</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001013.html#Ini20001013Eric>.

obligue a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la República.<sup>423</sup>

Derivado de lo expuesto, estimamos que esta propuesta de adelantar la presentación de la Cuenta Pública para su revisión por parte del poder Legislativo, tiene su motivación y justificación en el sentido de fortalecer la función de fiscalización del poder Legislativo Federal mediante un examen minucioso y detallado de la Cuenta Pública, actividad que permite conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas acordados; es decir, es una función vinculada y complementaria del Poder Legislativo a la de la aprobación del Presupuesto y la Ley de Ingresos. El hecho de fortalecer la función fiscalizadora del poder Legislativo fortalece asimismo el equilibrio de los poderes y por otro lado, la transparencia en la acción gubernamental.

La Cuenta Pública es una importante facultad del poder Legislativo que complementa la diversa facultad consistente en la aprobación del Presupuesto de Egresos. La revisión de la Cuenta Pública impone a los poderes públicos la obligación de demostrar la transparencia y el adecuado manejo y administración

---

<sup>423</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020405.html#Ini20020405Espadas>.

de los recursos fiscales que le fueron entregados para su gasto, conforme a las normas del Presupuesto de Egresos.<sup>424</sup>

Efectivamente, la obligación del gobierno de rendir cuentas a la sociedad ha sido y será un pilar importantísimo en la credibilidad del ejercicio del poder, porque permite un compromiso para la evolución, desarrollo e innovación acerca del apego a las disposiciones aplicables sobre la captación de ingresos y el ejercicio del gasto público. La corrupción ha sido tolerada por décadas en la gestión gubernamental y ha corroído gravemente el sentido ético de muchos servidores públicos, extendiéndose a prácticamente todas las áreas de la administración pública. El fenómeno de la corrupción afecta la credibilidad de los órganos de poder y se convierte en un peligro para la democracia, ya que destruye los valores sociales y nos encamina a una descomposición generalizada.

Un componente esencial de todo régimen democrático, organizado conforme al principio de la división de poderes, es la rendición de cuentas y la existencia de todo tipo de mecanismos de fiscalización, auditoría y control del ejercicio del gobierno. Esto puede conceptuarse como la fase por medio de la cual, se establecen los mecanismos para revisar el eficaz y eficiente funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública. En este sentido, cabe acotar que la reforma a nuestro sistema de fiscalización superior constituye, sin lugar a dudas, uno de los temas de primera importancia en la agenda de la reforma del Estado, en tanto que su fortalecimiento es uno de los medios

---

<sup>424</sup> Cfr. Orrantía Arrellano, Fernando, *Op. cit.*, pp. 205-207.

indispensables para la vigorización del poder Legislativo y, de manera más general, para la consolidación del Estado de Derecho en nuestro país.

Por ello, resulta innegable la necesidad de contar con un marco normativo que contribuya a garantizar el ejercicio correcto del gasto público, así como la eficiencia, transparencia y revisión oportuna de la gestión financiera, ya que constituye uno de los puntales para generar la confianza de la sociedad en sus autoridades, de tal manera que logren eliminarse los aspectos que mayor suspicacia puedan levantar sobre el ejercicio que el Estado realiza de los recursos, más aún, en el caso del Ejecutivo que maneja cerca del 90% del presupuesto federal. En tal virtud, el ejercicio del poder y la utilización de los recursos públicos generan la necesidad de fiscalizar la actividad gubernamental a fin de que se pueda evaluar si se están cumpliendo los propósitos de las leyes; si se están administrando los recursos públicos honesta y eficientemente; si se está procediendo con discreción administrativa siguiendo el interés público, entre otras circunstancias. Por ello, el éxito de una reforma de los mecanismos de fiscalización del Estado depende de que una adecuada actuación del poder Legislativo como órgano responsable de la fiscalización en la aplicación de los recursos públicos, compruebe si se ha ajustado el gasto a los criterios señalados por el presupuesto y se ha cumplido con los objetivos contenidos en los programas acordados; revise que no haya discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o que exista exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados para que en el caso contrario, se determinen

las responsabilidades de acuerdo con la ley. Incluso, esta función fiscalizadora del órgano Legislativo ha conllevado a la creación de un órgano de apoyo a dicha función por parte del Legislativo, que actualmente es la entidad de fiscalización superior de la federación, esto de conformidad con los artículos 74 y 79 constitucional.

En este contexto, es necesario indicar que en los últimos años, se produjeron tres iniciativas de reforma constitucional, una en noviembre de 1995 por el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, la segunda en abril de 1996 por los diputados del PAN, y la última de diputados del PRD en abril de 1997. Con esto se reveló el consenso en cuanto al reconocimiento de la insuficiencia y la inoperancia del esquema de fiscalización que se había venido desempeñando. Después de meses de debate protagonizados por las fuerzas políticas representadas en los órganos que configuran el Constituyente Permanente, finalmente el 27 de abril de 1999 fue aprobado en el Senado de la República y el 29 de mayo del mismo año en la Cámara de Diputados, el decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, para crear una nueva entidad de fiscalización superior de la federación que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda. En este sentido, el Constituyente Permanente, por Decreto del 14 de julio de 1999, promulgado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, reformó los artículos 73, 74, 78 Y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas reformas constitucionales sentaron las nuevas bases para que el Congreso de la Unión expidiera la ley que regularía la organización de la nueva entidad



superior de fiscalización y las demás leyes que norman la gestión, el control y la evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, partiendo de la base de un novedoso esquema de fiscalización superior de la federación que regularía de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los mismos, en el contexto de la Cuenta Pública que al efecto se rinda. Algunas de las principales ventajas de la reforma constitucional que creó la entidad de fiscalización superior de la federación radicarón, entre otras, por los siguientes aspectos: a) mayor independencia de acción; b) conservación unipersonal del órgano; c) ampliación del universo por fiscalizar; d) facultades de investigación y sanción motu proprio. Posteriormente, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Por lo tanto, podemos afirmar que la creación de un órgano encargado de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos se hizo con la intención de fortalecer al poder Legislativo Federal, toda vez que a éste – a través de la Cámara de Diputados- le corresponde el desempeño de las funciones fiscalizadoras. De esta manera, y como hemos observado de lo reseñado, la función fiscalizadora que realiza el Legislativo es de suma importancia, por lo que la propuesta de adelantar la presentación de la Cuenta Pública parte de la idea de fortalecer dicha función, al permitirse un examen minucioso y detallado de ella. En consecuencia, resulta conveniente la propuesta de reforma al artículo 74 constitucional para que la Cuenta Pública del año anterior deba ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dentro de los 10 primeros días del mes de abril.

### **3.8 Certidumbre constitucional del veto, la promulgación y la publicación de leyes.**

Se propone que a fin de prevenir el acto suspensorio del poder Ejecutivo al no promulgar un proyecto de ley aprobado por el Congreso, se faculte al presidente de la Cámara que lo remitió a que ordene su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con el objeto de dar seguridad y certidumbre a las decisiones legislativas.

En la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión se presentaron sendas iniciativas relativas al veto presidencial, como son las siguientes:

- a) La del 5 de abril de 2001 presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del PRD.
- b) La del 19 de abril de 2001 presentada por el diputado Félix Castellanos Hernández, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT).
- d) La del 20 de marzo de 2002 presentada por el Diputado Eduardo Rivera Pérez, del Grupo Parlamentario del PAN.

De la revisión de las exposiciones de motivos de las iniciativas señaladas, se desprende la coincidencia en el espíritu que las animó, mismo por el que plantean reformar el artículo 72 constitucional, a fin de disponer que si transcurrido el plazo que el Ejecutivo tiene para hacer observaciones a la ley o decreto que se le remita para su promulgación y publicación y no lo hiciere, entonces debe considerarse como promulgada y el presidente de la Cámara que lo remitió, estará facultado para ordenar su publicación al Diario Oficial de la Federación. En general las iniciativas señalan la necesidad de eliminar esta laguna jurídica que sin duda, pone en una posición de vulnerabilidad al Congreso frente al Ejecutivo, aunado obviamente a la incertidumbre en la vigencia de la ley.

Por su parte, en la doctrina se han esgrimido comentarios en este sentido, como el señalado por Jorge Carpizo al decir que "el presidente debe ordenar que se publique la ley. En nuestro país se ha discutido qué acontece si el presidente no cumple con esta obligación ... En mi criterio, en esta situación el presidente está incumpliendo una obligación constitucional, quebrando el principio de la división de poderes y anulando al poder legislativo; en consecuencia, está rompiendo el orden jurídico y, por tanto, tiene responsabilidad política, que se le puede seguir a través de un juicio de responsabilidad política, encuadrando su omisión en el último párrafo del artículo 108 constitucional."<sup>425</sup>

---

<sup>425</sup> Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Op. cit., p. 341.

Por su parte, dentro de las conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, se expuso que la división de poderes es una condición esencial del Estado de Derecho sin la cual no puede constituirse ningún régimen democrático, que la división de poderes exige independencia y fortaleza, así como equilibrio y colaboración para su correcto funcionamiento. Asimismo, se manifiesta que no se trata de fortalecer un poder y debilitar otro, que no se quiere un poder Ejecutivo débil, sino tres poderes fuertes que cumplan con eficiencia y eficacia sus funciones para consolidar un auténtico Estado Democrático y de Derecho. En ese sentido, la Comisión en comentario expresó la necesidad de incluir, entre las facultades del Congreso, la de promulgar las leyes si, pasado el tiempo determinado para ello, el presidente de la República no lo hiciera.<sup>426</sup>

De nuestra parte consideramos que resulta indispensable dar certidumbre constitucional a la facultad del veto respecto a la promulgación y publicación de una ley aprobada por el Congreso. Efectivamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución, el Ejecutivo Federal tiene únicamente 10 días para ejercer su facultad de hacer observaciones al proyecto remitido por el Congreso, de lo contrario, se actualiza la obligación de aquél de promulgar y publicar el proyecto de ley enviado. No obstante, existe un vacío legal ante la falta de previsión para el caso en que el Ejecutivo, sin haber hecho observaciones o vetado la ley, se abstenga de publicarla, inhibiendo la vigencia de la misma. Esta situación debilita o vulnera el papel del Legislativo.

---

<sup>426</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, Op. cit., pp. 191-192.

Si bien el proceso de reducción de los poderes de factum y de las facultades metaconstitucionales de la presidencia mexicana se observan como irreversibles, y que como ya hemos dicho, estamos en una etapa de transición en cuanto a qué régimen se habrá de constituir -más aún, en vista de la notoria tendencia a acotar las facultades del presidente, tendencia que nos debe obligar a distinguir entre las facultades de hecho y de derecho- lo cierto es que el fortalecimiento de la capacidad gubernativa del sistema mexicano debe desarrollarse en el plano del equilibrio entre poderes, es decir, introduciendo medidas, ya sea en el plano constitucional o institucional, tendientes a estimular la cooperación entre los poderes y castigar el enfrentamiento entre éstos.

En este orden de ideas, es que aparece el concepto de *veto*, el cual, comprende una facultad constitucional del presidente que frecuentemente ha sido sobredimensionada, a tal grado que es cotidiano escuchar referencias a ésta como un claro ejemplo del "excesivo poder del presidente", aún cuando es una función común, tal vez necesaria, a los sistemas presidenciales y que, si ha estado mal percibida, esto se debe más al pasado de deformaciones institucionales que caracterizó a nuestro régimen presidencialista, que a una genuina utilización "perversa" de dicha facultad. Respecto del veto, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios comenta lo siguiente: "el veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el Ejecutivo y el



Parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el Parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras.<sup>427</sup> De acuerdo con lo expuesto, el veto persigue dos finalidades principales: 1) la de asociar al Ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley, y 2) la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo.

Es en esta tónica que la Enciclopedia Jurídica Omeba nos recuerda que "la palabra veto viene del latín *veto*, tiempo de verbo que con su significado de 'me opongo', 'vedo' o 'prohibo', los tribunos romanos de la plebe usaban como fórmula para oponerse a las decisiones del Senado."<sup>428</sup> El veto pues, supone un acto cuya existencia requiere el concurso de la voluntad de dos o más individuos o corporaciones y consiste "en su más amplio significado, en la oposición de uno de ellos a la realización de dicho acto, con el efecto de aniquilarlo en el momento de su gestación."<sup>429</sup> Sin embargo, el significado actual de este concepto es más restringido, pues está circunscrito al procedimiento de creación de la ley. "En tal sentido, veto es el acto por el cual el Jefe del Estado o el Presidente de la República, teniendo el derecho de aprobar los proyectos de ley votados por las Cámaras, desaprueba un proyecto o algunos de sus artículos impidiendo su conversión en ley, ya en forma absoluta, ya en forma condicional."<sup>430</sup>

---

<sup>427</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Coordinador, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Ed. Miguel Ángel Porrúa / LVI Legislatura Cámara de Diputados, volumen I, tomo I, serie II, México, primera edición, 1997, pp. 1062-1063.

<sup>428</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXVI, Ed. Driskill, Argentina, 1986 p. 666.

<sup>429</sup> A este respecto resulta interesante tomar en cuenta que el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas dispone que las decisiones del Consejo de Seguridad serán tomadas por el voto afirmativo de todos los miembros permanentes. Sin embargo, cuando uno de éstos se opone a la decisión propuesta, se dice que ella no ha podido adoptarse por el veto del disidente. Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., p. 666.

<sup>430</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Op., cit., p. 666.

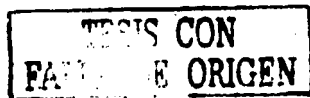
De acuerdo a la historia constitucional, el veto se gesta en el ambiente de la relación rey-Parlamento de Inglaterra, y nos es dado a conocer a través de la Constitución de Estados Unidos <sup>431</sup> de 1787 y la francesa y española de 1791 y 1812 respectivamente. Es así que, a decir de algunos, el móvil primario para conferir al Ejecutivo el poder en cuestión, es el de capacitarlo para defenderse de las Cámaras, mientras que el segundo es el de acrecentar las probabilidades a favor de la comunidad contra la aprobación de malas leyes por causa de precipitación, inadvertencia o designio. En este sentido, la doctrina coincide en que el veto "puede ser absoluto o condicional (llamado también limitado o suspensivo), según que sus efectos consistan en anular lisa y llanamente el proyecto o parte del proyecto objeto de él, o en anularlo bajo la condición de que las Cámaras no insistan en su sanción. Si no insisten, la condición se cumple y el proyecto caduca; si insisten, la condición falla y proyecto es ley como si no hubiera sido vetado."<sup>432</sup> Continuando con la conceptualización doctrinal, el veto, de acuerdo a la extensión de sus efectos, puede ser clasificado como total<sup>433</sup> o parcial (llamado también por algunos selectivo). Se recurre a esta terminología según se afecte a todo el proyecto de ley o sólo a una parte de él.

Al revisar de nueva cuenta el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, encontramos que en el caso de México, han existido tendencias contrarias

<sup>431</sup> Con claros referentes en la Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachusetts de 1780. Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., p. 667.

<sup>432</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., p. 667.

<sup>433</sup> El cual también puede ser *expreso* o *tácito*, según el Ejecutivo devuelva o sólo retenga el proyecto de ley. Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., p. 667.



respecto de la instrumentación del veto presidencial. Tal es el caso de la Constitución de 1857, la cual privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. "El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente del asunto con primera discusión, para que manifestara su criterio; o sea, para opinar; si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero en caso contrario debía de pasar el expediente a comisión para que se examinara de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno; el dictamen era sometido a una nueva discusión y ya concluida se procedía a la votación, la cual se decidía por mayoría absoluta. Pero en caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior; es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo."<sup>434</sup> Por su parte, en 1867, Lerdo de Tejada propuso regresar a lo establecido por la Constitución de 1824, es decir, que el presidente de la República pudiera interponer un veto suspensivo a las resoluciones del Congreso, a efecto de que éstas no pudieran cobrar vigencia sino a través del voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes; sin embargo, es hasta 1917 que se aprobó la redacción que actualmente está en vigor.

Al analizar el artículo 72 de nuestra Constitución Política, se llega a la conclusión de que si el presidente puede vetar las leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, entonces, a contrario sensu, el Ejecutivo no tiene facultad de veto respecto de los siguientes asuntos:

---

<sup>434</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., p. 1063.



- a) Las facultades exclusivas de cada una de las Cámaras.
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las Cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.
- e) La ley que regula la estructura y funcionamiento internos del Congreso.
- f) Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por último, la conclusión de la citada obra es que el veto "en realidad es un signo distinto de los regímenes presidenciales, que proporciona un freno importante al Presidente frente a un Congreso hostil o arrebatado, pero que en el presidencialismo es una institución inútil dado el cuasimonopolio de iniciativa legislativa del presidente."<sup>435</sup>

Por su parte, Jorge Carpizo opina que el presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos: 1) La iniciativa de ley, 2) La facultad de veto y 3) La promulgación y publicación de la ley. Respecto del segundo de estos actos comenta que "conforme al inciso *b*) del artículo 72, el presidente puede hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso, dentro de diez días hábiles a aquel en que los recibió, pero si un proyecto vetado es confirmado por las dos terceras partes de número total de

---

<sup>435</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, Op. cit., p. 1065.

los legisladores presentes en cada Cámara, entonces ese proyecto se convierte en ley." <sup>436</sup> Aunque en la realidad, continuando con la idea de Carpizo, parece más bien que el presidente legisla y el Legislativo es quien ejerce una especie de derecho de veto respecto a los proyectos presidenciales: Esta institución del veto presidencial sí ha operado en la práctica constitucional, ya que en múltiples ocasiones, el presidente ha hecho uso de esta facultad e incluso, se ha dado la situación de que el Congreso supere el veto presidencial, tal y como aconteció en 1935 respecto al Proyecto de Ley de Jubilaciones a los Funcionarios y Empleados del Poder Legislativo.<sup>437</sup>

Por su parte, Elisur Arteaga comenta que el veto "es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del presidente de la república, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la constitución."<sup>438</sup> Se trata pues, continúa el autor citado, de un acto de colaboración, toda vez que en virtud del veto, el presidente está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo. Además, por medio del veto, el presidente se defiende de las invasiones que, consciente o inconscientemente, realice el Congreso en el ámbito de competencia; es decir, a través del veto el

---

<sup>436</sup> Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 340.

<sup>437</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, Op. cit., p. 340.

<sup>438</sup> Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., p. 315

presidente está en posibilidad de suspender la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o, simplemente, pudiera ser inoportuno. En otras palabras, y de acuerdo a lo establecido por el autor, la institución del veto presidencial responde a la lógica de la Constitución Política de establecer un sistema de pesos y contrapesos para evitar que un poder se sobreponga a otro.<sup>439</sup>

De la mano con lo anterior, Elisur Arteaga no deja de reconocer que "el veto es una institución de procedencia y alcances bastante limitados"<sup>440</sup> ya que sólo es aplicable a cierto tipo de actos del Congreso de la Unión, los cuales además deben de ser de naturaleza positiva. "Los actos negativos no pueden ser objeto de éste, porque si las cámaras del congreso rechazan una iniciativa no hay acto susceptible de ser sujeto de observaciones, en el caso de que lo fuera, se daría el absurdo de pretender cambiar, por medio del voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes, una determinación negativa, que seguiría siéndolo aunque se reuniera ese número de votos."<sup>441</sup>

De lo escrito por Elisur Arteaga, fácilmente se llega a la conclusión, como él lo hace, de que el veto tiene efectos suspensivos ya que no anula el acto legislativo, sino que simplemente suspende de manera temporal su vigencia al dispensar, con su interposición, a la autoridad ejecutiva, de la obligación de publicarlo. Para el

---

<sup>439</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., pp. 315-329.

<sup>440</sup> Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., p. 316.

<sup>441</sup> Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., p. 316.

citado autor es claro que el veto puede referirse a todo el proyecto de ley o decreto, "en cuyo caso se trata de un veto total", o sólo a una parte de éste, "entonces se le denomina parcial ". Por último, este constitucionalista afirma de manera categórica que "en el derecho constitucional mexicano no existe el veto absoluto o anulador."<sup>442</sup>

En opinión de Emilio Rabasa "el veto tiene dos fines directos, que se refieren, en suma, a la seguridad de la Nación: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente, dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo, que extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe todos los poderes en su impetuoso torbellino."<sup>443</sup> Lo que lo lleva a afirmar que el veto es la facultad de impedir, no de legislar.

Por su parte, Carlos Ugalde comenta que el veto es un "poder legislativo" que permite al presidente rechazar u obstaculizar las relaciones emanadas de ambas Cámaras del Congreso. En alusión a Shugart, señala lo manifestado por éste en el sentido de que el veto es el vínculo presidencial más consistente y directo con el proceso legislativo, y que teóricamente, es considerado como el principal contrapeso del presidente sobre el poder Legislativo.<sup>444</sup>

---

<sup>442</sup> Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., p. 317

<sup>443</sup> Citado por Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., p. 328.

<sup>444</sup> Cfr. Ugalde, Luis Carlos, El Caso del Veto Presidencial, en Mora-Donato, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Op. cit., pp. 646-647.

El mismo Carlos Ugalde comenta que el veto es un instrumento fundamental para la defensa del poder Ejecutivo, ya que sirve para regresar al Congreso iniciativas que a su juicio, no mejoran el orden legal vigente. Señala que hay tres tipos de veto:

- 1) EL VETO PARCIAL, mediante el cual el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, una parte del proyecto de ley con las cuales disiente y promulga y publica el resto del proyecto con el que sí está de acuerdo. Es así que el veto parcial propicia un juego positivo entre los dos poderes.
  
- 2) EL VETO TOTAL, mediante el cual el presidente no puede regresar al Congreso una parte del proyecto para su revisión, sino que tendría que regresar todo, aun con aquellas disposiciones que estuviera de acuerdo, si es que hace observaciones.
  
- 3) EL VETO DE "BOLSILLO", el cual se da cuando la Constitución no obliga al Ejecutivo a promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley aprobado por el Congreso; es decir, este veto significa la posibilidad del Ejecutivo de "congelar" o "ignorar" una iniciativa que le haya sido enviada por el Congreso. Dicha ausencia de plazos no sucede en los otros vetos (parcial o total). Es así que el "veto de bolsillo" impide una auténtica colaboración entre

poderes y se convierte en un instrumento nocivo en las relaciones entre dichos poderes, ya que termina de dejar al Legislativo a la suerte del Ejecutivo.<sup>445</sup>

En opinión de Javier Hurtado, el veto constituye una de las formas de relación entre el presidente y el Congreso en el proceso legislativo. Señala que en los sistemas de gobierno de separación de poderes, su existencia tiende a proteger al Ejecutivo de acuerdos o leyes que apruebe el Legislativo, los cuales considere afecten sus intereses, puedan generar un efecto negativo para el país o que vayan en contra de sus políticas de gobierno. A su juicio, el uso continuo del veto presidencial puede ser un indicador del grado de conflicto político entre el Ejecutivo y el Legislativo, pero señala que también puede ser un indicador del grado de independencia entre dichos poderes, en el que el sistema de balances y equilibrios funciona bien y en el que hay fortaleza democrática del sistema político.<sup>446</sup>

Para dicho autor, también existen tres tipos de veto: el total, el parcial y el de "bolsillo". Respecto de éste último indica que su consecuencia es dejar sin efecto una ley por el sólo hecho de no ser promulgada. En este sentido, señala que el veto de "bolsillo" es el más poderoso de los tres, seguido del parcial y el total. Categóricamente nos dice que la razón de tal afirmación deriva de que "no es lo mismo dejar sin efecto una ley sin confrontarse con el Congreso, a tener que

---

<sup>445</sup> Cfr. Ugalde, Luis Carlos, Op. cit., pp. 647-648.

<sup>446</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, Relaciones Presidencia-Congreso, en Mora-Donatto, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Op. cit., pp. 260-261.

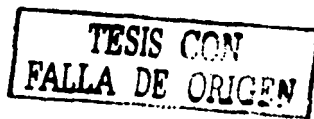
entrar en una operación política de desgaste para obstruir no sólo las partes con las que disienta, sino también aquéllas con las que esté de acuerdo." <sup>447</sup>

Derivado de los criterios doctrinales descritos, podemos afirmar que es posible identificar como finalidades del veto las siguientes:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo.
- c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Por otra parte, un punto que no podemos dejar pasar por desapercibido respecto del veto presidencial es que la práctica de éste no ha sido un tema ausente en el sistema político mexicano, por el contrario, la historia demuestra que los presidentes de la República han hecho mano de dicha facultad, ello ha sido visible en las épocas en que no había todavía la solidez de la diarquía presidente-PRI, y donde la subordinación de los legisladores de dicho partido no llegaba a su máxima expresión (la interposición de vetos que hemos aludido se puede observar en los cuadros que más adelante se describen). Luego entonces, fue la diversidad de fuerzas políticas en el Legislativo, y consecuentemente, la diferencia de intereses, lo que marcaba desencuentros entre el Ejecutivo y el Congreso, de ahí

<sup>447</sup> Hurrado González, Javier. Op. cit., p. 261.



que el presidente de la República ejercitara en su momento, su potestad de vetar proyectos legislativos. De estos antecedentes, podemos decir entonces que el veto ha tenido eficacia como instrumento de colaboración entre los poderes y como un medio dentro del sistema de balances y equilibrios, cuando en efecto existe o se da la pluralidad política.

Es claro, como afirma Javier Hurtado, que desde 1970 y hasta marzo del año 2001, ningún presidente había hecho uso de sus poderes de veto, pero como bien señala, el hecho de que no se haya recurrido a él es porque no había sido necesario, en virtud de la identidad política entre el partido mayoritario en el Congreso (PRI) y el presidente de la República, reforzado por el liderazgo de éste y la disciplina al partido.

**CUADRO 12**  
**Vetos aprobados y rechazados (1917-1970)**

Presidente	Años	Total de Vetos	% Vetos rechazados	% Vetos aprobados
Carranza	1917 - 1920	14	35,7	64,3
De la Huerta	1920	0	0,0	0,0
Obregón	1920 - 1924	13	30,8	69,2
Calles	1924 - 1928	45	8,9	91,1
Portes Gil	1928 - 1930	42	45,2	54,8
Ortiz Rubio	1930 - 1932	45	33,3	66,7
Rodríguez	1932 - 1934	32	43,8	56,3
Cárdenas	1934 - 1940	33	6,0	94,0
Ávila Camacho	1940 - 1946	5	0,0	100,0
Miguel Alemán	1946 - 1952	26	n.d.	n.d.
Ruiz Cortines	1952 - 1958	4	n.d.	n.d.
López Mateos	1958 - 1964	13	n.d.	n.d.
Díaz Ordaz	1964 - 1970	1	n.d.	n.d.
Vicente Fox	2000 - 2001	1	0	100
Total		274		

Fuente: Weidon, 1997 (1917 - 1970), y Carpizo (1940 - 1970)

Fuente: Hurtado González, Javier. Relaciones Presidencia-Congreso, en Mora-Donatto, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso. Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 262-263.

**TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN**



Ahora bien, si volteamos la mirada al Derecho Comparado, encontraremos que en los países con régimen presidencial, la facultad del titular del Ejecutivo de devolver al Congreso un proyecto de ley, denominada veto, está presente a nivel constitucional, con independencia de que reciba o no este nombre, además de ser, en términos generales, muy similar a lo que establece la Constitución Mexicana de 1917. Resulta igualmente oportuno acotar que el veto total es el que más predomina en la mayoría de los países de América Latina y Estados Unidos, y que en las legislaciones correspondientes, se han establecido diversos mecanismos —votaciones— para que el Legislativo pueda superar dicho veto. Asimismo, es importante tomar en cuenta que el veto presidencial en dicho continente, también se ha establecido para el caso de reformas constitucionales, situación que por ejemplo, no existe con claridad en México.

**CUADRO 13  
VETO Y SUPERACIÓN DEL VETO. ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA**

2. País	Congreso	Tipo de Veto	Mayoría necesaria para superar el veto
Argentina	Bicameral	Total	2/3 de miembros presentes
Bolivia	Bicameral	Total	2/3 de miembros presentes
Chile	Bicameral	Total	2/3 de miembros presentes
Colombia	Dicameral	Total	Mayoría (50% + 1 del total de miembros)
Costa Rica	Unicameral	Total	2/3 del total de miembros
Ecuador	Unicameral	Total	2/3 del total de miembros cuando la objeción sea sobre la totalidad del proyecto; mayoría simple en caso que las observaciones sean sobre una parte y el Congreso las considera e incorpora; 2/3 de miembros presentes cuando las observaciones sean sobre una parte y el Congreso quiera aprobar el proyecto presentado inicialmente sin ningún cambio.
Estados Unidos	Bicameral	Total / de bolsillo	2/3 de miembros presentes *
México	Bicameral	Total	2/3 de miembros presentes
Paraguay	Bicameral	Total	Mayoría absoluta (50% + 1 del total)

Perú	Unicameral	Total	de miembros) Mayoría absoluta (50% + 1 del total de miembros)
Uruguay	Bicameral	Total	Mayoría absoluta (50% + 1 del total de miembros)
Venezuela	Unicameral	Parcial	Mayoría absoluta (50% + 1 del total de miembros)

Fuente: Elaboración propia con información de la Political Data Base of the Americas, [www.georgetown.edu/pdha](http://www.georgetown.edu/pdha).

\* La Constitución de Estados Unidos no establece que le override deba ser equivalente a dos tercios de los miembros presentes; sin embargo, tras una resolución judicial recibida por la controversia entre "miembros presentes" y "total de miembros", se resolvió que el espíritu de la constitución se refiere al primero (Jorge Carpizo, El presidencialismo..... cit. p. 89).

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, El Caso del Veto Presidencial, en Mora-Donatto, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 654-655.

#### CUADRO 14 VETOS A REFORMAS A LA CONSTITUCION

País	Existe facultad de veto presidencial <sup>1</sup>	Forma de permiso o prohibición al veto presidencial
Argentina *	No	Implícita
Bolivia	No	Explícita
Chile	Si	Explícita
Colombia	No	Implícita
Costa Rica	Si	Explícita
Ecuador	Si	Explícita
Estados Unidos	No	Implícita
México	?	Texto incierto
Paraguay	No	Implícita
Perú	No	Explícita
Uruguay	No	Explícita
Venezuela	No	Explícita

Fuente: Elaboración propia con información de la Political Data Base of the Americas, [www.georgetown.edu/pdha](http://www.georgetown.edu/pdha).

\* Como mecanismo de enmienda constitucional la Constitución sólo contempla la celebración de una Convención *ex profeso*.

Fuente: Ugalde, Luis Carlos, El Caso del Veto Presidencial, en Mora-Donatto, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 655.

También es importante tomar como referencia, de acuerdo con el Derecho Comparado, que en varias Constituciones ya se han establecido soluciones para el caso en el que el presidente de la República no promulgue y publique los proyectos de ley aprobados por el Legislativo, estableciéndose la facultad para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que sean el Congreso o Asamblea Legislativa quienes lo realicen. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 15

**DERECHO COMPARADO RESPECTO A LA FACULTAD DE LOS CONGRESOS DE PROMULGAR LA LEY PARA EL CASO DEL VETO DE "BOLSILLO".**

PAIS	LEGISLACION (CONSTITUCION)
Bolivia	<p>Establece en su artículo 76 que "toda ley sancionada por el Poder Legislativo podrá ser observada por el Presidente de la República en el término de diez días desde aquí en que la hubiere recibido", sin embargo "la ley no observada dentro de los diez días, será promulgada. Si en este término recusare el Congreso, el Presidente de la República publicará el mensaje de sus observaciones para que se considere en la próxima Legislatura". A su vez el artículo 77 de dicha constitución establece que "las observaciones del Ejecutivo se dirigirán a la Cámara de origen. Si ésta y la revisora reunidas en Congreso, las hallan fundadas y modifican la ley conforme a ellas, la devolverán al Ejecutivo para su promulgación. Si el Congreso declara infundadas las observaciones, por dos tercios de los miembros presentes, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de otros diez días". Por último establece en su artículo 78 y 79: "las leyes no vetadas o no promulgadas por el Presidente de la República en el término de diez días, desde su recepción, serán promulgadas por el Presidente del Congreso (y) las resoluciones camorales y legislativas no necesitan promulgación del Ejecutivo."</p>
Chile	<p>Establece en sus artículos 69, 70 y 72 que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobado un proyecto por ambas Cámaras será remitido al Presidente de la República, quien, si también lo aprueba, dispondrá su promulgación como ley.</li> <li>• Si el Presidente de la República desaprueba el proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días.</li> <li>• En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo.</li> <li>• Si las dos Cámaras aprobaran las observaciones, el proyecto tendrá fuerza de ley y se devolverá al Presidente para su promulgación.</li> <li>• Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación.</li> <li>• Si el Presidente de la República no devolviera el proyecto dentro de treinta días, contados desde la fecha de su remisión, se entenderá que lo aprueba y se promulgará como ley. Si el Congreso cerrare sus sesiones antes de cumplirse los treinta días en que ha de verificarse la devolución, el Presidente lo hará dentro de los diez primeros días de la legislatura ordinaria o extraordinaria siguiente.</li> </ul>
Colombia	<p>Se prevé en su artículo 165 que "aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen". Sin embargo establece en su artículo 166 que "el Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez, cuando el proyecto contenga veintuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta", así mismo prevé los siguientes supuestos: "si transcurrieron los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo" y en el caso de que las cámaras entren en receso dentro de dichos términos, "el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetarlo dentro de aquellos plazos". Por último en sus artículos 167 y 168 establece lo siguiente: "artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate. El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara. Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	<p>declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo" y artículo 168: "Si el Presidente no cumpliere el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso."</p>
Ecuador	<p>Aquí tampoco se le reconoce con el nombre de veto, sin embargo sí se reconoce dos supuestos muy distintos en los que el Ejecutivo pueda presentar su objeción a un proyecto de ley que le envíe el Congreso, esto se puede apreciar en los artículos 153 y 154 de su constitución:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En cuanto al artículo. 153, se desprende que si aprobado el proyecto (de ley), el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete.</li> <li>• Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquél en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial.</li> <li>• Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación.</li> <li>• Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley en el Registro Oficial.</li> <li>• Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo.</li> <li>• En los casos señalados en esta disposición y en el artículo 152 (el cual se refiere al segundo debate del proyecto de ley), el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor de la mitad de los integrantes del Congreso.</li> <li>• En cuanto al artículo 154, se desprende que si la objeción del Presidente de la República se fundamentare en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, éste será enviado al Tribunal Constitucional para que emita su dictamen dentro del plazo de treinta días. Si el dictamen confirmare la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado. Si confirmare la inconstitucionalidad parcial, el Congreso Nacional deberá realizar las enmiendas necesarias para que el proyecto pase luego a la sanción del Presidente de la República. Si el Tribunal Constitucional dictaminare que no hay inconstitucionalidad, el Congreso ordenará su promulgación.</li> </ul>
Nicaragua	<p>Establece una votación del cincuenta por ciento más uno para la superación del veto del Presidente de la República, además de que en esta Constitución también se utiliza de manera expresa el concepto de veto. Lo anterior se evidencia en los artículos 142 y 143, los cuales establecen lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquél en que lo haya recibido.</li> <li>• Si no ejerciere esta facultad ni sancionare, promulgará y publicará el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito.</li> <li>• El Presidente de la República, en el caso del veto parcial, podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley.</li> <li>• un proyecto de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República deberá regresar a la Asamblea Nacional con expresión de los motivos del veto; ésta podrá rechazarlo con el voto de la mitad más uno del total de sus Representantes, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley.</li> </ul>
Panamá	<p>Esta facultad, si bien prevista y regulada, no recibe el nombre de veto, aunque sí es plenamente identificable:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Del artículo 162 se deriva que si aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo, y si éste lo sancionare lo mandará a promulgar como Ley. En caso contrario, lo devolverá con objeciones a la Asamblea Legislativa.</li> <li>• Del artículo 163 se desprende que si Ejecutivo dispondrá de un término máximo de treinta días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto.</li> </ul>

	<p>Si el Ejecutivo una vez transcurrido el indicado término no hubiese devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Del artículo 164 se deriva que el proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Legislativa, a tercer debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a segundo, con el único fin de formular las objeciones formuladas.</li> <li>• Si consideradas por la Asamblea Legislativa las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Legisladores que componen la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo lo sancionará y promulgará sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Legisladores, el proyecto quedará rechazado.</li> <li>• Del artículo 165 se observa que cuando el Ejecutivo objetará un proyecto por inexecutable y la Asamblea Legislativa, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.</li> <li>• Del artículo 166 se deriva que si el Ejecutivo no cumple con el deber de sancionar y de hacer promulgar las Leyes, en los términos y según las condiciones que este Título establece, las sancionará y hará promulgar el Presidente de la Asamblea Legislativa.</li> </ul>
Perú	<p>El artículo 108 establece que "la ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según correspondá. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso."</p>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Del artículo 213 se deriva que una vez sancionada la ley, se extenderá por duplicado con la redacción final que haya resultado de las discusiones. Ambos ejemplares serán firmados por el Presidente o Presidenta, los dos Vicepresidentes o Vicepresidentas y el Secretario o Secretaria de la Asamblea Nacional, con la fecha de su aprobación definitiva. Uno de los ejemplares de la ley será enviado por el Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional al Presidente o Presidenta de la República a los fines de su promulgación.</li> <li>• Del artículo 214 se desprende que el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los diez días siguientes a aquél en que la haya recibido. Dentro de ese lapso podrá, con acuerdo del Consejo de Ministros, solicitar a la Asamblea Nacional, mediante exposición razonada, que modifique alguna de las disposiciones de la ley o levante la sanción a toda la ley o parte de ella.</li> <li>• La Asamblea Nacional decidirá acerca de los aspectos planteados por el Presidente o Presidenta de la República, por mayoría absoluta de los diputados y diputadas presentes y le remitirá la ley para la promulgación.</li> <li>• El Presidente o Presidenta de la República debe proceder a promulgar la ley dentro de los cinco días siguientes a su recibo, sin poder formular nuevas observaciones.</li> <li>• Cuando el Presidente o Presidenta de la República considere que la ley o alguno de sus artículos es inconstitucional solicitarán el pronunciamiento de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en el lapso de diez días que tiene para promulgar la misma. El Tribunal Supremo de Justicia decidirá en el término de quince días contados desde el recibo de la comunicación del Presidente o Presidenta de la República. Si el Tribunal negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere en el lapso anterior, el Presidente o Presidenta de la República promulgará la ley dentro de los cinco días siguientes a la decisión del Tribunal o al vencimiento de dicho lapso.</li> <li>• Del artículo 216 se infiere que cuando el presidente o Presidenta de la República no promulgaré la ley en los términos señalados, el presidente o presidenta y los dos vicepresidentes o vicepresidentas de la Asamblea Nacional procederán a su promulgación sin perjuicio de la responsabilidad en que aquél o aquella incurra por su omisión.</li> </ul>
EUA	<p>este país es el creador del sistema presidencial adoptado por los países latinoamericanos, incluido México, su norma jurídica relativa al veto puede servir, de manera más clara y directa, como un referente en la tarea de entender y comprender en su justa dimensión el veto presidencial establecido por nuestra Constitución Mexicana. Es por esta razón que a continuación se reproduce la traducción de las cláusulas 2 y 3 de la séptima sección del artículo 1 de la Constitución de 1787:</p> <p>"Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si el aprobador, en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen; la que insortará íntegras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el</p>

proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberlo sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso sus sesiones impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley. Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones), se presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por el o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley."

FUENTE: Realizado a través de datos obtenidos de las paginas electrónicas siguientes:

<http://www.congreso.gov.bo>

<http://www.congreso.cl/>

<http://www.senado.gov.co/>

<http://www.casapres.go.cr/>

<http://www.justiciaecuador.gov.ec/>

<http://www.asamblea.gob.ni/>

<http://www.asamblea.gob.pa/>

<http://www.camdip.gov.py/>

<http://www.congreso.gob.pe>

<http://www.congreso.gov.do/>

<http://www.parlamento.gub.ly/>

<http://www.asambleanacional.gov.ee>

<http://www.house.gov/>.

Ahora bien, respecto de este tema y como ya se dijo, se presentaron en la LVIII Legislatura cuatro propuestas de reforma al artículo 72 constitucional en materia de veto presidencial, las cuales fueron turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales, la cual, en sesión celebrada el día 8 de abril del año 2003, aprobó el dictamen a través del cual proponía una nueva redacción al inciso b) del citado artículo. Dicho dictamen fue votado en el Pleno de la H. Cámara de Diputados el 15 de abril de 2003, obteniendo una votación de 389 votos a favor y 2 en contra. La redacción propuesta por la Comisión de Puntos Constitucionales y aprobada por la Cámara de Diputados fue la siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforma el párrafo primero y el inciso b) del artículo 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose **la Ley Orgánica del Congreso y los reglamentos respectivos**, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) ...

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara **que se lo hubiese remitido, dentro de los treinta días naturales siguientes. Si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones a que se refiere este párrafo y no las hubiere hecho, el decreto o ley de que se trate, transcurridos diez días naturales, será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara que lo remitió, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones.**" <sup>448</sup>

Como se desprende de la lectura de su dictamen, el problema que se propuso resolver la Comisión de Puntos Constitucionales fue el de eliminar la laguna

---

<sup>448</sup> El decreto aprobado por la Cámara de Diputados fue turnado a la Cámara de Senadores.

jurídica que existe en relación a la facultad discrecional del Ejecutivo Federal de no realizar observaciones a los proyectos de ley o decreto que le turne el Congreso de la Unión, pero tampoco promulgarlos y ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo que de facto le da una facultad conocida por la doctrina como "veto de bolsillo". Con ésto, se reconocía que en el contenido y alcance del artículo 72, persiste una laguna constitucional que deja en estado de incertidumbre al Congreso de la Unión ante la falta de previsión para el caso de que una ley o decreto aprobado por esta representación y no vetada por el Ejecutivo conforme al inciso b) del referido artículo, éste se abstenga de publicar el proyecto, inhibiendo con ello la iniciación de la vigencia.

Consideramos necesario destacar que el criterio expresado por la Comisión de Puntos Constitucionales es coincidente con la doctrina, toda vez que en el dictamen puesto a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, dicha comisión reconoció que "el constituyente de 1917 instituye en la Norma Suprema, el veto como una institución de procedencia, de naturaleza suspensiva y alcances limitados, para que el Presidente de la República ostuviese en condiciones de hacer llegar al Congreso de la Unión, información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieran no haber sido tomados en cuenta al discutirse y aprobarse la respectiva iniciativa durante el proceso legislativo ... la figura jurídica del veto, nunca se pensó como un instrumento de carácter absoluto e insuperable, que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes. El veto presidencial, a la vez de ser una forma de colaboración entre el Legislativo y Ejecutivo, es un elemento para llevar



ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes, y es también, un instrumento valioso en el juego de pesos y contrapesos para establecer equilibrio entre dos poderes. En el caso del denominado por la doctrina veto suspensivo, que en nuestro país se actualiza en el inciso b) del artículo 72 constitucional, el Ejecutivo Federal tiene 10 días para ejercerlo, de lo contrario, se reputará aprobado el proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen. La Constitución contempla además, la interrupción del término si el Congreso hubiere cerrado o suspendido sus sesiones; lo cual, prolonga el inicio de vigencia de una ley, esto sin dejar de tomar en cuenta, que al no existir disposición expresa, el Presidente de la República puede omitir publicar, por tiempo indefinido, la determinación del legislativo. Así pues, en el contenido y alcance del artículo 72 persiste una laguna constitucional que deja en estado de incertidumbre al Congreso de la Unión, ante la falta de previsión para el caso de que una ley o decreto aprobado por ésta representación y no vetada por el Ejecutivo conforme al inciso b) del referido artículo, éste se abstenga de publicar el proyecto, inhibiendo con ello la iniciación de la vigencia."<sup>449</sup>

En otras palabras: la Comisión de Puntos Constitucionales supo reconocer que la figura jurídica del veto nunca se pensó como un instrumento de carácter absoluto e insuperable que alterara la perfecta división de poderes y entregara al Ejecutivo la parte decisiva en la formación de leyes.

---

<sup>449</sup> <http://www.diputados.gob.mx/ser/ddd/debates/580/2po/3a/d150403.htm#25>

Asimismo, a juicio de la propia comisión, el veto presidencial, a la vez de ser una forma de colaboración entre el Legislativo y Ejecutivo, es un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes, y es también, un instrumento valioso en el juego de pesos y contrapesos para establecer equilibrio entre dos poderes.

Ahora bien, además de los argumentos esgrimidos, debe tomarse en cuenta que en varios países americanos existen disposiciones constitucionales expresas sobre el veto suspensivo, es decir, una ley que no ha sido vetada por el poder Ejecutivo y que sin embargo no ha sido promulgada. Las constituciones de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela facultan al presidente del Congreso, al presidente del Senado, al presidente de la Asamblea o al presidente de la Comisión Permanente, según sea el caso, para llevar a cabo la promulgación y publicación, transcurridos los términos señalados en las mismas, de aquella ley en la que se ha actualizado el supuesto. Los términos que estos países señalan oscilan desde las 48 horas que dispone la Constitución de Brasil hasta los treinta días que delimita la Constitución de Panamá; del resto de los países que prevén esta disposición, se puede tomar como un común denominador los 10 días que tiene el presidente para llevar a cabo la promulgación y publicación<sup>450</sup>.

---

<sup>450</sup> Cfr. <http://www.diputados.gob.mx/servltd/debates/581/2po3n/d150403.htm#25>

Consecuentemente, resulta justificable la necesidad de reformar la Constitución a fin de prevenir el acto suspensorio del poder Ejecutivo al no promulgar un proyecto, facultándose al presidente de la Cámara que lo remitió a que ordene su publicación, ello con el objetivo de dar seguridad y certidumbre a las decisiones legislativas. En todo caso, deberá establecerse que si se hubiese vencido el plazo que el Ejecutivo tiene para formular las observaciones (llamado veto) y no las hubiere hecho, el decreto o ley de que se trate, transcurridos 10 días naturales, será considerado promulgado y el presidente de la Cámara que lo remitió, deberá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los plazos a que se refiere este inciso no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones.

### **3.9 Fortalecimiento de las Comisiones de Investigación del Congreso.**

Las Comisiones cumplen un papel fundamental dentro de las funciones parlamentarias, ya que son instrumento para la distribución del trabajo, de especialización de los temas, de tareas de dictamen (las ordinarias), de información y de control evaluatorio del gobierno, por lo que hay que dotarlas de los instrumentos necesarios para que cumplan cabalmente su misión. Respecto a las de investigación, estas deberían constituirse no solo para fiscalizar la actuación de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, sino para cualquier asunto de interés nacional, asimismo, la de determinar la obligación de las autoridades de prestar el apoyo y todo tipo de información que éstas consideren necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.



Debe tomarse en cuenta que efectivamente, las comisiones de investigación sirven para aportar información al Legislativo, esto no significa que su función se agote o se circunscriba a esa actividad, es decir, que sean simples medios de información, como se ha pretendido calificarlas por un sector de la doctrina: "La investigación es la misión que han de desempeñar las Comisiones de Investigación ... información, inspección y verificación son los procesos que mueven en su totalidad a las Comisiones de Investigación .... La inspección llevada a cabo por este tipo de Comisiones sólo puede verse encuadrada en la función de control político otorgada al Parlamento ..." <sup>451</sup> Se considera que su valoración como instrumentos de control es evidente, el hecho de recibir información no es su fin, lo principal y sustantivo es el control que realizan, lo accesorio es la obtención de la información que requieren para ejercer ese control.<sup>452</sup>

Al respecto, se afirma que no solo es el "imperativo de la información óptima" lo que justifica la existencia de las comisiones de investigación, sino que también se trata de conservar el equilibrio sustancial del régimen parlamentario dándole a las minorías instrumentos eficaces para descubrir las corrupciones o irregularidades de un gobierno amparado por la mayoría parlamentaria. Agrega: "Detrás del

---

<sup>451</sup> García Mahamat, Rosario. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español. Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1996, p. 158.

<sup>452</sup> Aragón, Manuel, Constitución y Control del Poder/Introducción a una Teoría Constitucional del Control, Ed. Ciudad Argentina/Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Madrid, 1995, p. 181.

derecho de las minorías está naturalmente ese otro imperativo del régimen parlamentario que se actúa mediante el control del Gobierno y sin el cual ningún régimen democrático, parlamentario o presidencialista, puede existir. Reproducir, regenerar o conservar ese equilibrio en los poderes es misión del constitucionalismo. Son las Constituciones las que se encargan de fijar los resortes que garanticen ese equilibrio necesario. De este modo se explica, en parte, que casi todas las actuales, dediquen unos preceptos a las CI como realidades constitucionales independientes de las Comisiones Parlamentarias permanentes." <sup>453</sup>

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de crear este tipo de comisiones se establece en el párrafo tercero del artículo 93 constitucional: "Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."<sup>454</sup>

Refiriéndose a la Cámara de Diputados, el artículo 41 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece: "Las comisiones

---

<sup>453</sup> Medina Rubio, Ricardo, La función Constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, Ed. Universidad de Alicante y Civitas, Madrid, 1994, pp. 34-35.

<sup>454</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 63.

de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 constitucional." Por su parte, el art. 85.2.c. del mismo ordenamiento señala que las comisiones de investigación son "las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional."<sup>455</sup>

No obstante que las comisiones de investigación están elevadas a rango de la Constitución, lo cierto es que en la práctica no han resultado del todo satisfactorias y han presentado una serie de deficiencias, las cuales van desde una esfera de actuación limitada, pues solo se circunscribe a un ámbito muy reducido y cada vez se reduce más; escasa regulación de las mismas respecto a su organización, funcionamiento, atribuciones, etc.; falta de mecanismos para que se hagan llegar de la información y documentación necesarias para el cumplimiento del objeto de su creación; falta de instrumentos para que las autoridades y personas en general contribuyan con estas comisiones, entre otras problemáticas más.

Derivado de lo anterior, las comisiones de investigación en nuestro país no han funcionado como verdaderos instrumentos de control político. Ha resultado desalentador que en nuestro sistema, a dichas comisiones no se les haya dado la relevancia que merecen, por lo que deben promoverse las reformas pertinentes para fortalecer estas comisiones de investigación como auténticos instrumentos de

---

<sup>455</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Cámara de Diputados L.VIII Legislatura. México, 2002.

control, ya que consideramos que éstas, como ha sucedido en otros países, tienen realmente esa esencia. En efecto "las comisiones de investigación son instrumentos de control parlamentario que no se circunscriben a la forma parlamentaria de gobierno sino que, como antes dijimos, también son propias de la forma presidencialista, ya que están vinculadas con la capacidad de control que cualquier Parlamento debe desarrollar en un Estado democrático."<sup>456</sup> En consecuencia resulta viable que desde esta perspectiva, se circunscriba a las comisiones de investigación dentro de la estructura organizativa del Congreso con base al criterio de control legislativo, con facultades particulares, a efecto de que sean medios por los cuales el Congreso ejerza también el control del gobierno respecto de determinados asuntos de interés público, cuyos resultados, a través de la publicidad, tiendan a poner en funcionamiento los procedimientos de responsabilidad política, que como ya hemos dicho, debe ser difusa, es decir, como emplazamiento al electorado, lo que a su vez se traduciría en un fortalecimiento a la división de poderes, del equilibrio y los pesos y contrapesos en el ejercicio del poder y con ello, se estaría vigorizando nuestro Estado de Derecho Democrático.

En este contexto, son oportunas las palabras de Norberto Bobbio cuando hablaba del futuro de la democracia "nunca se subyugará bastante que el control público - político, diríamos nosotros- del poder es mucho más necesario en una época en que han aumentado enormemente los medios técnicos de que puede disponer el gobierno ... de verdad sería una grave derrota de la democracia, nacida con la

<sup>456</sup> Mora-Donato, Cecilia, Op.cit., p. 280.



promesa de la transparencia del poder, que el Gobierno pudiera verlo todo sin ser visto. No hay duda de que la mayor tentación del poder en todos los tiempos ha sido esconderse para poder ser lo más parecido posible a Dios, que es invisible, que todo lo ve ¿Estamos seguros de que la democracia, nacida para derrotar esta tentación, ha logrado su propósito?."<sup>457</sup>

Son estas razones las que precisamente justifican que el equilibrio de poderes que caracteriza a los Estados democráticos se asienten, no sólo en las limitaciones que caracterizan esta forma política, sino en la existencia de diversos controles mediante los cuales, estas limitaciones se hacen efectivas. Luego entonces, el fin rector del control, llámese freno, contrapeso, vigilancia, auditoria, supervisión, inspección, etc., radica en fiscalizar la actividad del poder público para evitar arbitrariedades o bien, garantizar la conducta adecuada del gobierno a la voluntad soberana: la del pueblo.

En este contexto, el Congreso es el órgano representativo de la voluntad nacional, por lo que para la viabilidad de su responsabilidad de control, es necesario fortalecer los mecanismos a su alcance para cumplir con dicha misión. Entre esos mecanismos están o deben estar, las comisiones de investigación, por lo que es indispensable erradicar todas aquellas circunstancias que las hacen ineficaces o prácticamente inoperantes, y darles el rango que se merecen dentro del control político. Por ello, se hace necesario un diagnóstico o revisión integral sobre su

---

<sup>457</sup> Robbio, Norberto, citado en Mora-Donatto, Cecilia, Op.cit., p. 45.



funcionamiento y atribuciones, para así poder entender sus debilidades y proponer las alternativas para su fortalecimiento.

Por otra parte, la preocupación por fortalecer a dichas comisiones de investigación, se ha hecho sentir en el propio Congreso Mexicano, y en la LVIII Legislatura encontramos precedentes al respecto, como son los siguientes:

a) La iniciativa de reforma constitucional del 20 de marzo de 2002, presentada por el Grupo Parlamentario del PAN. En esta se propone el fortalecimiento de las comisiones de investigación como instrumentos indispensables de control o fiscalización que tiene el Congreso de la Unión en el cumplimiento de su atribución dentro del principio de la división de poderes.

Se plantea que las Cámaras tengan la facultad de integrar comisiones para investigar no sólo asuntos de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, sino para cualquier asunto de interés nacional. Asimismo, se propone en esta iniciativa que los resultados de las investigaciones, así como los informes y las recomendaciones que en su caso se emitan, se hagan del conocimiento del Pleno de la Cámara respectiva, del Ejecutivo Federal y en su caso, del Ministerio Público Federal, cuando se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal, ésto para que se adopten las medidas y se ejecuten aquellas que se consideren procedentes.

Se propone que las autoridades de la Administración Pública Federal y en general cualquiera de sus servidores públicos, contribuyan al cumplimiento de las funciones encomendadas a las comisiones de investigación, por lo que tendrán la obligación de prestar a las mismas el apoyo que le requieran, así como proporcionar todo tipo de información o documentación que éstas consideren necesarias, aún la clasificada por la ley como reservada, confidencial, secreta o restringida. Se prevé que el funcionamiento, organización e integración de las comisiones de investigación, así como el manejo de la información a que se refiere este artículo, se sujetará a lo dispuesto en la ley reglamentaria que al efecto expida el Congreso de la Unión.<sup>458</sup>

b) Iniciativa de reforma constitucional presentada el 27 de marzo de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRI. En esta, se propone elevar el requisito de una cuarta parte (125) de los miembros de la Cámara de Diputados a 200; mencionar de manera expresa los efectos que habrán de tener los resultados a los que lleguen las comisiones de investigación. Se propone que al dar a conocer la Mesa Directiva de la Cámara respectiva los resultados de la investigación, las autoridades correspondientes están obligadas a iniciar los trámites para exigir el tipo de responsabilidad que corresponda, ya sea penal, administrativa o política; la obligación para los legisladores de guardar secreto en relación con los hechos de que conozcan durante la investigación, incurriendo en responsabilidad de tipo político de no hacerlo; establecer la obligación a todo ciudadano mexicano de comparecer a requerimiento de las Cámaras, de no hacerlo, se aplicarán

---

<sup>458</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini200203221-elipeCalderon>

sanciones (multa o arresto hasta por 36 horas); y, que las autoridades administrativas y judiciales estén obligadas a auxiliar a las Cámaras del Congreso de la Unión para hacer efectivas estas sanciones.<sup>459</sup>

c) Iniciativa de reforma del 9 de abril de 2001 presentada por el Grupo Parlamentario del PRD. Se propone reducir en esta iniciativa a una tercera parte el porcentaje de senadores que pueden presentar la solicitud; ampliar el objeto de la investigación a la administración pública centralizada; que cuando del resultado de las investigaciones se deriven consecuencias de orden penal, civil, administrativas o de cualquier otra índole, el poder Legislativo esté facultado para ejercer la acción legal correspondiente y acuda ante la instancia competente a solicitar se inicie el procedimiento en los términos de las leyes aplicables.

Por otra parte, propone modificar el texto del artículo 89 del Reglamento para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suprimiendo del mismo lo referente a la reserva de información de determinados asuntos; ya que no tiene sentido ni sustento alguno que bajo el pretexto de tal reserva, se pretenda frenar la intervención del poder Legislativo.<sup>460</sup>

d) Iniciativa de reforma presentada el 4 de abril de 2002 por el Grupo Parlamentario del PRD, la cual se propone fortalecer al poder Legislativo, contempla el fortalecimiento de las comisiones de investigación; amplía el objeto

<sup>459</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010328.html#Ini20010328Amador>

<sup>460</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/20010410.html#Ini20010410Lirias>

de la investigación a cualquier asunto de interés nacional; señala que los resultados de las investigaciones, así como los informes y las recomendaciones que en su caso se emitan, se hagan del conocimiento del Pleno de la Cámara respectiva y del Ejecutivo Federal, así como del Ministerio Público Federal cuando se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal, para que se adopten las medidas procedentes.

e) Iniciativa presentada el 24 de abril de 2002 por el Grupo Parlamentario del PRD. Esta iniciativa propone también fortalecer a las comisiones de investigación, al considerar que éstas deben integrarse a solicitud de una octava parte de los integrantes de la Cámara de Diputados, y de una cuarta parte en el caso de los senadores, o bien de dos grupos parlamentarios. En cuanto al objeto, establece que las comisiones investigarán el funcionamiento de la Administración Pública Federal o sobre materias de interés público, y que los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal, del pleno de las Cámaras y, en su caso, de la autoridad competente para conocer de los ilícitos.<sup>461</sup>

En tal virtud, estimamos que es justificable el fortalecimiento de las comisiones de investigación del Congreso, para lo cual pasamos a plantear las siguientes reflexiones y propuestas en los siguientes rubros:

---

<sup>461</sup> <http://gaceta.cdhdca.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Ane%201-25abr.html#1Ni20020425Barbasa>

A. RESPECTO A SU CREACION. Cuando se habla de la creación de una comisión de investigación hay que distinguir dos momentos: el primero, cuando se realiza la propuesta de creación y el segundo: la aprobación por el Pleno de la Cámara de dicha propuesta.

En la Cámara de Diputados, las comisiones se crean a pedido de una cuarta parte de los miembros. En el Senado de la República, la propuesta deben presentarla la mitad de los legisladores.

Ahora bien, una vez presentada la propuesta, se requiere para la constitución de la comisión la aprobación del Pleno de la respectiva Cámara. En conclusión, la propuesta puede hacerla una minoría —en el caso de la Cámara de Diputados—, pero finalmente quien decide si debe o no ponerse en funcionamiento una comisión es la mayoría; es decir, el derecho de la minoría a la creación de las comisiones de investigación no está consolidado.

Se discute la cuestión de en cuales manos debe quedar la creación de las comisiones de investigación. Por una parte, se argumenta que debe estar en manos de las minorías, pues son quien verdaderamente ejercen el control parlamentario y no la mayoría que apoya al gobierno, puesto que los instrumentos de control son realmente eficaces cuando quien los ejecuta realiza una crítica y un control efectivo a la labor del gobierno. Al respecto se puede citar "... pasa aquí lo que ocurre con todos los demás medios de control parlamentario y es que aunque puedan ser usados ocasionalmente por la mayoría ... su verdadero sentido y su

plena realización la alcanzan cuando se ponen a disposición de los grupos que no apoyan al Gobierno ..."<sup>462</sup>

Por otra parte, se sostiene que al estar la creación de las comisiones de investigación en manos de las minorías, se corre el riesgo de la formación de un número excesivo de ellas y sobre todo, de manera continua, entorpeciendo la actividad del gobierno. Hay quien considera que los límites en los que debe moverse el derecho de las minorías deben oscilar entre un quinto y un cuarto de los miembros de la Cámara, con el fin de hacer imposible un uso irresponsable del mismo y también, ponerlos a disposición de los grupos opositores. "... hacer posible sólo a un colectivo importante de parlamentarios la creación de un órgano de este tipo lo pone a salvo de aventurerismos desestabilizadores que pudieran contribuir a su definitivo desprestigio."<sup>463</sup>

Atendiendo a este criterio, resulta que el número de legisladores que se exige en el Senado de la República es muy elevado, por lo que convendría disminuirlo a una cuarta parte, al igual que en el caso de los diputados.

**B. RESPECTO A SU COMPOSICION.** Dos son las cuestiones que se tienen que hablar en este apartado. En primer lugar, el número de miembros que integran las comisiones de investigación; y en segundo, el criterio para la representación de

---

<sup>462</sup> Torres Muro, Ignacio: Las Comisiones Parlamentarias de Investigación, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, p. 24.

<sup>463</sup> Torres Muro, Ignacio, Op. cit., p. 38.

cada uno de los Grupos Parlamentarios en la comisión.

La regulación mexicana no hace referencia a la composición de las comisiones de investigación. La Ley Orgánica del Congreso no determina el número de miembros que deben conformarlas, por tanto se aplica el régimen general de hasta 30 miembros en la de Diputados y 15 en la de Senadores; asimismo, se toma en cuenta la pluralidad representada en la Cámara con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones (arts. 43 y 104).

Para que este tipo de comisiones funcione bien, su número de miembros no debe ser excesivo; si el número de miembros pasa de 15, debe considerarse disfuncional.<sup>464</sup>

Con el mismo criterio, "... cuanto más reducida sea la composición, en mayor medida se garantiza no exclusivamente una relativa agilidad del trabajo en el seno de la misma, sino, además, una mayor integración entre las diversas fuerzas políticas, así como una mayor centralización en aquellos aspectos relativos a la publicidad parlamentaria."<sup>465</sup>

Al respecto, existen propuestas alternas a este criterio para integrar las comisiones de investigación, la que más destaca es la relativa a la forma paritaria,

---

<sup>464</sup> Cfr. Torres Muro, Ignacio, *Op. cit.*, p. 46.

<sup>465</sup> García Mahamut, Rosario, *Op. cit.*, p. 177.

es decir, que las comisiones se encuentren conformadas con el mismo número de parlamentarios de la mayoría que de la oposición, con el fin de dar protección a la minoría y conseguir racionalidad, objetividad y moderación política; sin embargo, se cuestiona la constitucionalidad de esta solución pues, rompe el equilibrio de mayorías-minorías.<sup>466</sup>

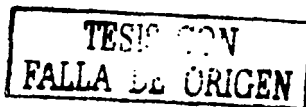
C. RESPECTO A SU OBJETO DE INVESTIGACION. De acuerdo al texto vigente ( art. 93 constitucional), el objeto de investigación es el funcionamiento de los organismos descentralizados federales y las empresas de participación estatal mayoritaria. Lo cierto es que "resulta evidente que el objeto principal de investigación de estas comisiones hoy es casi obsoleto; a nadie escapa actualmente el dato de que la 'ola privatizadora' que tuvo por objeto adelgazar al Estado —que inició en 1988 y terminó en 1993-, dejó reducida a su mínima expresión a la administración pública."<sup>467</sup>

Además, se excluye totalmente a la Administración Pública Federal centralizada: Secretarías de Estado y Procuraduría General de la República, entre otros organismos del sector, es decir, "no está sujeta al control político por parte de este tipo de comisiones".<sup>468</sup> Se dice que "desde el punto de vista del constitucionalismo, no vemos ninguna razón legítima para dejar fuera de este

<sup>466</sup> Cfr. Torres Muro, Ignacio. Op. cit. p. 46-47.

<sup>467</sup> Serna de la Garza, José Ma., Derecho Parlamentario, Ed. Mc. Graw-Hill/UNAM, México, 1997, p. 55.

<sup>468</sup> Serna de la Garza, José Ma., Op. cit., p. 56.





mecanismo de control al área más amplia y fundamental de la administración pública federal en México.<sup>469</sup>

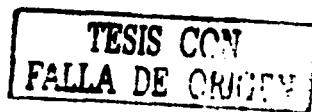
En efecto, el objeto es bastante limitado, la doctrina ha considerado ampliarlo a cualquier asunto de interés público<sup>470</sup> como se prevé en el ordenamiento español, con el razonamiento de que fortalecería a las comisiones en su calidad de instrumentos de control parlamentario.

Sin embargo, la expresión es amplia y poco precisa, se considera que el ámbito de actuación de las comisiones debe delimitarse para otorgar certeza y seguridad jurídica en sus actuaciones.

Puede el objeto de las comisiones exceder del ámbito del Ejecutivo, pero debe necesariamente relacionarse con las funciones que la Constitución otorga al Congreso, es decir, el objeto tiene que estar dentro del marco de las atribuciones constitucionales del Congreso; asimismo, debe tener límite en la distribución de competencias entre los entes territoriales que integran el Estado. De igual forma, el objeto debe ser siempre sobre actos concluidos, nunca sobre los que se encuentran en fase de desarrollo; sin embargo, debe existir impedimento para investigar hechos que se encuentran bajo investigación judicial, pues son controles distintos: el de las comisiones es político y el judicial es jurídico.

<sup>469</sup> Serna de la Garza, José Ma., Op. cit., p. 56.

<sup>470</sup> En el mismo sentido Cárdenas Gracia, Jaime F. Una Constitución para la Democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional. Op. cit., p. 156 y Mora-Donatto, Cecilia Judith, Op. cit., p. 239.



**D. RESPECTO A SUS ATRIBUCIONES.** En cuanto a las atribuciones de las comisiones de investigación para requerir comparecencias y recabar información, el artículo 89 del Reglamento del Congreso preceptúa que estas, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, toda la información y copias de documentos que requieran para el despacho de sus negocios. Las constancias les deberán ser proporcionadas salvo que el asunto no sea considerado como secreto; en caso de negativa a proporcionarlas en los plazos pertinentes, se podrán dirigir en queja al presidente de la República.

La facultad de requerir información es una facultad imprescindible para las comisiones de investigación. En México, no existe una regulación acerca de la forma y el modo en que los senadores o diputados pueden recabar información del gobierno o de la administración, por lo que no se consideran obligados a cumplir con los requerimientos de los parlamentarios; por tanto, es necesario legislar en la materia.

Por lo que hace a las entrevistas con funcionarios públicos, el artículo 90 del Reglamento del Congreso establece que las comisiones podrán tener conferencias con los funcionarios (Secretarios de Estado, Jefes de los Departamentos Administrativos, los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritarias) para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se

le encomienden. No es lo mismo la entrevista o conferencia que la facultad de citarlos a audiencias.<sup>471</sup>

Por otra parte, las comisiones de investigación no están facultadas para entrevistar o citar a particulares.

Las disposiciones en este rubro resultan insuficientes para alcanzar los fines de las comisiones de investigación, puesto que es indispensable se les autorice para citar a servidores públicos o a particulares a fin de proporcionar información. Asimismo, deben definirse las consecuencias por el incumplimiento del citatorio parlamentario, la negativa a declarar o de la falsedad en la declaración, todo esto en el marco de la tutela de sus garantías individuales.<sup>472</sup>

D. RESPECTO A SU RESOLUCION Y SUS EFECTOS. La parte final del párrafo tercero del artículo 93 constitucional establece que "los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal". Sin embargo, no se precisa en qué términos se debe comunicar, ni tampoco qué sucederá si se descubre la responsabilidad de los funcionarios y no existe regulación en cuanto al procedimiento que debe seguirse por los resultados de la investigación.

Se propone, con fundamento en el Estado de Derecho, que además de la

---

<sup>471</sup> Cfr. Serna de la Garza, José Ma., Op. cit., p. 57.

<sup>472</sup> Cfr. Serna de la Garza, José Ma., Op. cit., p. 58.

comunicación al Ejecutivo Federal, los resultados puedan ser comunicados al Ministerio Público y a otras instancias, con el fin de que éstas determinen sobre la procedencia de las acciones correspondientes, toda vez que no puede concebirse el que teniendo conocimiento de actuaciones que pudiesen estar al margen de la ley, se permita que queden en una simple información.

Por lo anteriormente expuesto, es necesario fortalecer y redimensionar a nivel constitucional a las comisiones de investigación, así como dotarlas de un marco legal que les otorgue los elementos necesarios para cumplir con su función de instrumentos de control parlamentario. Como se observa, existe un interés común de fortalecer las comisiones de investigación por parte de los Grupos Parlamentarios de los partidos políticos con mayor representación electoral. Se puede concluir que los temas en los cuales deberán realizarse cambios con el fin de fortalecer a las comisiones de investigación estarían los siguientes:

- a) que dichas comisiones sólo puedan integrarse y funcionar dentro de la legislatura que las constituyó;
- b) que la ley reglamentaria que al efecto expida el Congreso de la Unión, regule el funcionamiento, organización e integración de las comisiones de investigación;
- c) que todos los servidores públicos de las dependencias, entidades de la Administración Pública Federal y de los órganos autónomos que reconoce la Constitución, presten a las comisiones de investigación el apoyo que les requieran y les proporcionen la información y documentación que les soliciten, aún la clasificada por la ley como reservada, confidencial, secreta o restringida;

- d) que el incumplimiento de esta obligación sea sancionado conforme a la ley;
- e) que en la ley se establezcan las sanciones a los legisladores que violenten la confidencialidad y el secreto de la información o documentación recibida, así como de quienes obstruyan la investigación;
- f) que las comisiones de investigación puedan requerir a comparecer a cualquier persona cuando su declaración pueda aportar datos relevantes a la investigación,
- g) en todo caso, el compareciente podrá acudir acompañado de la persona que designe para asistirlo. Que las formalidades del procedimiento y la protección de los derechos de los comparecientes ante las comisiones se determinen en la ley;
- h) que los resultados de las comisiones de investigación se rindan en un informe al Pleno de la Cámara respectiva para su conocimiento;
- i) si procede, la solicitud para que se ponga a disposición del Ministerio Público de la Federación dichos resultados, siempre que se desprenda la posible comisión de delitos del fuero federal para que se proceda como corresponda. Asimismo, y cuando fuere el caso, hacerse del conocimiento de las demás autoridades competentes para los efectos a que hubiere lugar.

Todo lo anterior lo podemos ver más claramente expresado bajo la experiencia del Derecho Comparado, ayudándonos del siguiente cuadro que nos muestra las características de estas comisiones dentro de algunos sistemas políticos:

**CUADRO 16**  
**COMISIONES DE INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA EN EL DERECHO COMPARADO**

PAIS	MÉXICO	ITALIA	ALEMANIA	FRANCIA	ESPAÑA	GRAN BRETAÑA	PORTUGAL
FUNDAMENTO LEGAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art.93)</li> <li>- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</li> <li>- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Italiana (art. 82<sup>1</sup>)</li> <li>- Reglamento de la Cámara de Diputados (arts. 140 a 142)</li> <li>- Reglamento de la Cámara de Senadores (arts. 162 y 163)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley Fundamental de Bonn (art. 44.1)</li> <li>- Reglamento de la Cámara Baja del Parlamento Alemán (<i>Bundestag</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 91-698</li> <li>- Reglamento de la Asamblea Nacional</li> <li>- Reglamento del Senado</li> <li>- Ordenanza núm. 1100/1958</li> <li>- Ley núm. 807 de 19 de julio de 1977.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Española.</li> <li>- Reglamento del Senado.</li> <li>- Reglamento del Congreso de los Diputados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamento de la Cámara de los Comunes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Portuguesa.</li> <li>- Reglamento de la Asamblea de la República.</li> </ul>

FALTA DE ORIGEN  
 NO SISAL

<sup>1</sup> "Una y otra Cámara puede disponer investigaciones sobre materias de interés público....."

<p><b>PARTICULARIDADES DE LAS COMISIONES EN CADA PAIS</b></p>	<p>- La facultad de crear comisiones parlamentarias de investigación en el sistema jurídico mexicano, se introdujo en 1977, mediante reforma constitucional al artículo 93.</p> <p>- La Constitución mexicana (art. 93) autoriza únicamente la constitución de comisiones de investigación, sólo cuando se trate de investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.</p> <p>- Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. (art. 93 constitucional)</p> <p>- Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo</p>	<p>- En cuanto a las comisiones de investigación parlamentaria en el derecho italiano, cabe señalar que la propia Ley Fundamental Italiana otorga tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores, la facultad de constituir este tipo de comisiones para investigar hechos de interés público.</p> <p>- Las comisiones de investigación en el Parlamento italiano se encargarán de llevar a cabo las indagatorias, análisis y exámenes necesarios sobre el asunto de interés público que le haya sido encomendado para su investigación.</p>	<p>- Las comisiones de investigación son órganos del Bundestag, (Cámara Baja del Parlamento Alemán), con facultades soberanas que en el marco de la responsabilidad del mismo preparan las resoluciones del pleno mediante la práctica pruebas, sin representar una forma especial de Tribunal.</p> <p>- Las investigaciones realizadas por las comisiones de investigación no tienen porque limitarse sólo al ámbito de las cuestiones de Estado o gobierno, sino que pueden centrarse igualmente en cualquier otro tipo de materias, siempre que en éstas concurre un interés general.</p> <p>- Frecuentemente se constituyen para</p>	<p>- Las comisiones de investigación están constituidas para recopilar elementos de información sea sobre hechos concretos, sea sobre gestión de los servicios o empresas públicas, con el fin de someter sus conclusiones a la Cámara que las ha creado.</p> <p>- Las comisiones de investigación en Francia, han sufrido considerables modificaciones, en la medida que han ido cambiado se han configurado como un eficaz instrumento de control a cargo de la Asamblea Nacional y el Senado.</p>	<p>- Las comisiones de investigación pueden ser nombradas por el Congreso de Diputados o por el Senado, o en su caso, por ambos de manera conjunta, a efecto de realizar labores de investigación sobre un determinado asunto que revista interés público.</p> <p>- Podrá crearse una comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público.</p> <p>- Las investigaciones realizadas por este tipo de comisiones, no constituyen simples actividades tendientes a recabar y acumular datos e información, sino que por el contrario, son órganos parlamentarios con trascendencia política que guardan una estrecha relación con la actividad de control parlamentario.</p>	<p>- En Gran Bretaña la figura más cercana a lo que en el modelo continental se conoce como comisiones de investigación son los llamados "select committees".</p> <p>- Los llamados "select committees", constituyen pequeñas comisiones nombradas por el Parlamento, designadas para tratar determinados asuntos relacionados con materias de política pública y direcciones o departamentos del gobierno.</p> <p>- Regularmente llevan a cabo tareas en las cuales el Parlamento, en su conjunto, no constituye el instrumento adecuado, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de testigos.</li> <li>• Búsquedas de</li> </ul>	<p>- Entre los mecanismos de control parlamentario otorgados por la constitución portuguesa a la Asamblea de la República, se encuentran las llamadas comisiones de investigación, las cuales han sido consideradas instrumentos clásicos de control parlamentario.</p> <p>- El marco normativo de estas comisiones de investigación le conceden un amplio campo para actuar, sin embargo, el objetivo de estas comisiones puede constreñirse a tres grandes rubros de investigación, los cuales son los siguientes:</p> <p>I. Las destinadas a obtener información con el objeto de crear leyes mas adecuadas y correctas.</p>
---	--	---	--	--	---	--	---

	<p>tercero del artículo 93 constitucional. (art. 41 LOCGEUM).</p> <p>- Estas comisiones funcionan en los términos constitucionales y legales, y cuando así lo acuerda la Cámara, conocen específicamente de los hechos que haya motivo su integración.</p>		<p>esclarecer, sucesos, conductas reprobables o escándalos dentro del gobierno o el sistema gubernamental.</p> <p>- La formación de este tipo de comisiones constituye un derecho de las minorías, toda vez que a petición de una cuarta parte de los miembros de la Cámara Baja del Parlamento Alemán, se tiene el deber de nombrar una comisión de investigación.</p>			<p>evidencias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de reportes o informes razonados y concisos así como de propuestas.</li> </ul>	<p>II. Las que aseguren y mantengan la reputación y el prestigio del Parlamento.</p> <p>III. Las tendientes a controlar abusos e irregularidades del gobierno y de la administración.</p> <p>(Es a través de este último rubro, como la Asamblea portuguesa ejerce verdaderamente el control parlamentario, ya que el objeto de las mismas es la actividad del gobierno y de la administración.</p>
--	--	--	---	--	--	--	---

FALTA DE ORIGEN  
 NO SISSEL





							constitución a este tipo de comisiones.
<p><b>CONSTITUCION DE LAS COMISIONES</b></p> <div data-bbox="89 567 190 884" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>TESIS FALLA DE ORIGEN</p> </div>	<p>- Tanto la Cámara de Diputados, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, así como la Cámara de Senadores, a pedido de la mitad de sus miembros, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. (art. 93 const)</p> <p>a) Por un acto unicameral o bicameral no legislativo (acuerdo parlamentario)</p> <p>b) Por una ley que determine su constitución.</p> <p>- Cuando una comisión es creada por Ley, se sigue el procedimiento previsto para los proyectos de ley en todo lo que sea aplicable. En tal sentido, la determinación para</p>	<p>- Tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores pueden constituir este tipo de comisiones de</p> <p>- Esta clase de comisiones, de conformidad con el Reglamento tanto de la Cámara de Diputados como del Senado, pueden ser constituidas por dos vías:</p>	<p>- La Cámara Baja del Parlamento (<i>Bundestag</i>) tiene el derecho, y a petición de una cuarta parte de sus miembros, el deber de nombrar una comisión de investigación.</p>	<p>- En términos generales, la creación de una comisión corresponde a la Asamblea Nacional o al Senado, según sea el caso, tras la presentación de una propuesta de resolución examinada por la comisión permanente competente, la cual deberá presentar su informe dentro del período ordinario de sesiones siguiente a la distribución de la propuesta.</p> <p>- De acuerdo al artículo 140.1 del Reglamento de la Asamblea Nacional, para la creación de una comisión de investigación se requiere la votación de una propuesta de resolución presentada, enviada a la comisión permanente competente, examinada y discutida con</p>	<p>- De conformidad con el artículo 76.1 constitucional, tanto el Congreso de Diputados como el Senado tiene posibilidad de crear comisiones de investigación conjuntamente o por separado.</p> <p>- De acuerdo al Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 52), la creación de comisiones de investigación se produce por un acuerdo del pleno de la Cámara de Diputados, a propuesta del gobierno, de la mesa directiva, de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara.</p> <p>- Por su parte, el Reglamento del Senado, dispone en su artículo 59.1, que dichas comisiones pueden establecerse a</p>	<p>- Para la constitución de un <i>select committee</i> la manera más generalizada de proceder es a través de una moción, que legalmente puede ser presentada por cualquier miembro del parlamento, sin embargo, ha sido práctica reiterada que se busque siempre el respaldo del gobierno a través de su mayoría parlamentaria, a efecto de evitar en un momento dado que el gobierno pueda hacer uso de dicha mayoría para bloquear la moción respectiva.</p>	<p>- Tanto la Constitución Portuguesa como el Reglamento de la Asamblea de la República concede individualmente a los Diputados, la facultad de solicitar la creación de comisiones parlamentarias de investigación.</p> <p>- Sin embargo, dichas comisiones se constituirán obligatoriamente siempre que así sea requerido por un quinto de los Diputados en ejercicio de sus funciones.</p>

MAYORÍA DE VOTO  
NOO SISSEL

		<p>crear una comisión de investigación dependerá de la voluntad de la mayoría parlamentaria, toda vez que el dictamen correspondiente es discutido y votado por el Pleno de cada Cámara.</p> <p>- Si tanto la Cámara de Diputados como el Senado acuerdan la creación de una comisión de investigación sobre idéntica materia, las comisiones de ambas Cámaras podrán acordar una actuación conjunta, abriendo la posibilidad de que existan comisiones unicamerales y bicamerales.</p>		<p>arreglo al reglamento.</p> <p>- Por su parte, el reglamento del Senado, en su artículo 11, mismo establece que tomo miembro de una u otra Asamblea tiene el derecho de presentar una propuesta de resolución, que puede ser presentada de manera individual o colectivamente.</p> <p>- La propuesta de resolución deberá determinar con precisión los hechos sobre los que recaerá la investigación.</p>	<p>al propuesta del pleno, del gobierno o de veinticinco senadores que en su conjunto no pertenezcan al mismo grupo parlamentario.</p> <p>- La constitución formal de la comisión de investigación se lleva a cabo mediante el acuerdo del pleno.</p>		
<p><b>COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES</b></p>	<p><i>(Es pertinente señalar que no existe regulación específica aplicable exclusivamente a estas comisiones por lo que en este caso, el funcionamiento de estas comisiones se ha venido conduciendo por las</i></p>	<p>- La composición de las comisiones de investigación deberá reflejar proporcionalmente la conformación de los distintos grupos parlamentarios que</p>	<p>- Por lo que hace a la composición de esta clase de comisiones, estas no cuentan con una normatividad constitucional expresa.</p>	<p>- A partir de las modificaciones legales realizadas en 1991, los miembros de las comisiones son designados de tal forma que se</p>	<p>- El Pleno debe fijar el número de miembros que deberán integrar las comisiones de investigación, buscando en su composición la</p>	<p>- De conformidad con el artículo 82<sup>2</sup> del Reglamento de la Cámara de los Comunes, es través de una moción como la Cámara de los Comunes elige a</p>	<p>- Para la composición de las comisiones de investigación, se prevé la utilización del sistema de proporcionalidad, en donde la</p>

<sup>2</sup> "Todo Diputado que tenga intención de proponer que determinados Diputados tomen parte de una comisión especial o, por el contrario, sean revocados de la misma, cursarán comunicación de los nombres que propongan, procurará cerciorarse previamente de si esos diputados están dispuestos a asistir a la comisión y procurarán asimismo notificárselo al Diputado de quien proponga sea revocado de la comisión."

	<p>disposiciones generales aplicables a las comisiones ordinarias.)</p> <p>- Por tal motivo, se considera que las comisiones de investigación, al igual que las demás comisiones se integrarán por no más de 30 Diputados que serán electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Junta de Coordinación Política quien tomando en cuenta la pluralidad representada en la Cámara, formulará las propuestas correspondientes con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones. (LOGGEUM)</p>	<p>integran la Cámara.</p> <p>- Habitualmente las comisiones bicamerales se componen de cuarenta miembros (20 Diputados y 20 Senadores), ponderando el criterio proporcional con el fin de garantizar la presencia de las minorías.</p> <p>- En caso de que la comisión haya sido creada por Ley, es ésta la que determina el número de miembros que han de componer la misma.</p>	<p>- El Reglamento del Bundestag establece (art. 12) la participación proporcional en el trabajo de las comisiones de todos los partidos representados en la Cámara, no obstante, en dicho reglamento no establece el número de parlamentarios que habrán de conformar este tipo de comisiones.</p> <p>- Aunque no existe regulación expresa en ese sentido, en la práctica, generalmente estas comisiones se integran por 11 miembros, aunque en ocasiones, el número de integrantes fluctúa entre 12 y 25 miembros.</p>	<p>asegure la representación proporcional de los grupos políticos.</p> <p>- Por su parte, los reglamentos tanto de la Asamblea Nacional como del Senado, fijan respectivamente, el número de miembros que deberán integrar este tipo de comisiones:</p> <p>a) En la Asamblea Nacional las investigaciones no pueden estar integradas por más de 30 miembros.</p> <p>b) En el Senado, el número de integrantes de estas comisiones no puede ser superior a 21.</p>	<p>necesaria representación proporcionalidad de los partidos políticos.</p> <p>los miembros de estas comisiones (<i>select committee</i>).</p> <p>- Por regla general la integración de dichas comisiones suelen ser reducidas oscilando el número de sus miembros de 10 a 15.</p> <p>- En el caso de los <i>select committee</i> relacionados con los departamentos de gobierno, se integran con 11 miembros.</p>	<p>conformación de estas comisiones tendrá que reflejar la estructura proporcional que guardan los partidos presentes en la Asamblea de la República (con relación a su número de diputados).</p>
<p><b>DURACION DE LAS COMISIONES</b></p>	<p>- Las comisiones de investigación se constituyen con carácter transitorio para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93</p>	<p>- La duración de las comisiones de investigación, varían de acuerdo a la forma en como éstas fueron constituidas:</p>	<p>- La opinión prevalente en torno a la duración de las comisiones de investigación considera que si no se ha satisfecho el objeto para el que</p>	<p>- Las comisiones de investigación disponen de un plazo de 6 meses para efectuar sus investigaciones y redactar su informe.</p>	<p>- El reglamento del Congreso de los Diputados no regula de manera específica la duración de éstas comisiones, sin embargo les es</p>	

**TESIS CON FALLA DE ORIGEN**

	<p>constitucional.</p> <p>- Una vez que estas comisiones hayan cumplido con el objetivo para el cual fueron creadas, desaparecen.</p>	<p>a) Cuando fue creada por acuerdo parlamentario, la comisión llega a su fin cuando el objeto se haya satisfecho o al término de la Legislatura.</p> <p>b) Cuando haya sido creada por Ley, la duración de ésta puede extenderse por más de una Legislatura.</p>	<p>dicha comisión fue creada, esta debe disolverse al término de la Legislatura, situación similar ocurrirá en el caso de la disolución anticipada de la Cámara.</p>		<p>aplicable el artículo 51, que establece que las comisiones no permanentes se crean para un trabajo concreto y se extinguen a la finalización del trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura.</p> <p>- Por su parte, el Reglamento del Senado establece en su artículo 50 que las comisiones e investigación subsistirán hasta finalizar los trabajos para que fuesen creadas.</p>			<b>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</b>
<p><b>ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES</b></p>	<p>(Es pertinente señalar que no existe regulación específica aplicable exclusivamente a estas comisiones por lo que en este caso, el funcionamiento de estas comisiones se ha venido conduciendo por las disposiciones generales aplicables a las comisiones ordinarias.)</p>	<p>- Entre las atribuciones conferidas a las comisiones de investigación, destacan las siguientes:</p> <p>• El artículo 82 constitucional otorga a estas comisiones las mismas facultades</p>	<p>- Por disposición constitucional la práctica de pruebas por parte de éstas comisiones, deberá sujetarse a las disposiciones previstas por el Código de Procedimientos Penales, situación que proporciona amplias facultades de investigación a</p>	<p>- En términos generales, por lo que hace a las atribuciones de las comisiones de investigación, estas disponen de importantes medios de acción. Entre las principales atribuciones que le han sido conferidas a este tipo de comisiones</p>	<p>- Aunque las comisiones de investigación no gocen de los mismos poderes conferidos a la autoridad judicial, este tipo de comisiones poseen las siguientes atribuciones:</p> <p>• Requerir la</p>	<p>- Entre las atribuciones conferidas a los <i>select committees</i>, por el Reglamento de la Cámara de los Comunes destacan las siguientes:</p> <p>• Recibir pruebas, tomar evidencia y hacer informes en sus hallazgos.</p>	<p>- Con las reformas constitucionales de 1982, se elevó a rango constitucional el principio según el cual las comisiones de investigación gozan de las mismas atribuciones conferidas a la autoridad judicial. (requerir la</p>	

<sup>3</sup> "Las Cámaras y sus comisiones podrán recabar, a través de los presidentes de aquellas, la información y apoyo que precisen del gobierno y de sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas".

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</b></p>	<p>- En tal sentido, entre las atribuciones que pueden ejercer las comisiones de investigación, destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los presidentes de estas comisiones, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables, siempre y cuando la información solicitada no tenga el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables. (art. 45 LOGCEUM)</li> <li>• Si la información o documentación solicitada a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal no</li> </ul>	<p>así como las mismas limitantes que las de la autoridad judicial en el transcurso de su investigación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden convocar y escuchar a los ministros y, con autorización de éstos, a los dirigentes de la administración o de los entes públicos para obtener elementos técnicos administrativos.</li> <li>• Asimismo, puede convocar y escuchar a toda persona que esté en condiciones de suministrar elementos de juicio útiles para los fines de la indagación.</li> <li>• Cuando la comisión requiera la presencia de sujetos no previstos en las normas reglamentarias, pueden proceder a las comparecencias informales, previa</li> </ul>	<p>estas comisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre las atribuciones conferidas a estas comisiones se encuentran las siguientes:</li> <li>• Pueden de manera análoga al proceso penal: citar testigos, imponerles multas coercitivas, obligarlos a prestar juramento (arts. 51 y 59 CPP).</li> <li>• De existir negativa a rendir una declaración las comisiones pueden decretar el arresto sustitutorio del individuo en los términos del art. 70.1 del CPP.</li> <li>• Se le permite la realización de confiscaciones y registros domiciliarios (arts. 94.2 y 102 del CPP)</li> <li>• Pueden interrogar a personas que desempeñen funciones públicas,</li> </ul>	<p>destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pueden requerir la comparecencia obligatoria de toda persona para declarar, cuando su testimonio se considere útil.</li> <li>• Pueden solicitar la comunicación de documentos diversos, útiles para la investigación.</li> <li>• Pueden conocer las comprobaciones y observaciones del Tribunal de Cuentas, así como la potestad de solicitar a éste organismo el inicio de averiguaciones sobre algún tema.</li> <li>• Pueden exigir la comunicación de todos los documentos oficiales con excepción de los que tengan el carácter de secreto y atañan a la defensa nacional.</li> </ul>	<p>comparecencia de ciudadanos y servidores públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Requerir información y la documentación que sea necesaria para la investigación.</li> </ul> <p>a) Por lo que respecta a las solicitudes de información de las comisiones de investigación, dicha atribución se desprende del derecho a la información parlamentaria previsto en el artículo 109 constitucional, el cual prevé la posibilidad de que la Cámaras como sus comisiones puedan recabar información del gobierno, de sus departamentos o cualquier autoridad de Estado o Comunidad Autónoma.</p> <p>- En tal sentido, los entes a quienes irán</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recabar información en forma escrita u oral.</li> <li>• Requerir la presencia de personas para prestar declaración o en su caso recibir su testimonio. (En este caso los <i>select committee</i> pueden forzar la presencia y requerir las respuestas de cualquier británico, excepto de miembros de la nobleza).</li> <li>• Pedir y en su caso, exigir la puesta a disposición de determinados documentos y expedientes.</li> <li>• Elaborar y entregar a la Cámara, al término de su investigación, un</li> </ul>	<p>presencia de sujetos para tomarles la declaración, solicitar informes o documentación que sea necesaria para la investigación, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Además de que estas comisiones, para el desempeño de sus funciones, pueden hacer uso de poderes similares a los de la autoridad judicial, también cuentan con medios específicos, que no están al alcance del Pleno, como lo son el poder llevar a cabo audiencias de terceros.</li> <li>• A través de éstas audiencias, la Asamblea puede tomar conocimiento de las opiniones de los interesados, tales como ciudadanos, organizaciones de interés, técnicos, entre otros.</li> </ul>
---	---	---	--	--	---	--	---

<p>fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. Presidente de la República. (art. 45 LOCGEUM)</p> <p>• Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. (art. 90 RGCGEUM)</p> <p>• En el caso de que las Comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para dirigirse oficialmente en queja ante el C. Presidente. Las</p>	<p>aprobación del presidente de la Cámara de Diputados o del Senado.</p> <p>• Por disponer de las mismas facultades de la autoridad judicial, la comisiones pueden ordenar además de la comparecencia de cualquier sujeto, la práctica de cualquier indagación, el secuestro de documentos o el arresto de testigos reticentes, a efecto de procurarse de las noticias, información o documentos útiles para la investigación que le ha sido encomendada.</p>	<p>incluidos los miembros del gobierno. (arts. 54 y 96 CPP)</p> <p>• Pueden requerir, siempre y cuando no perjudique el bienestar de la Federación ni el cumplimiento de las funciones públicas, cualquier tipo de información para poder cumplir con la labor encomendada.</p>	<p>los asuntos exteriores así como la seguridad interior y exterior del Estado.</p>	<p>dirigidas las peticiones de información podrán ser el gobierno y sus departamentos, cualquier autoridad del Estado o en su caso de las comunidades autónomas.</p> <p>b) Por lo que respecta a las solicitudes de comparecencia, de conformidad al artículo 76 constitucional, existe el deber de comparecer ante estas comisiones.</p> <p>- Asimismo, el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 52.2) autoriza a las comisiones a requerir la presencia por conducto de la presidencia del Congreso, de cualquier persona para ser oída.</p> <p>- Por otra parte el artículo 60.2 del Reglamento del Senado, establece que las comisiones de investigación</p>	<p>informe expresando sus observaciones y sugerencias sobre la materia investigada.</p> <p>• Exponer al Pleno su opinión y sus observaciones sobre cuantas materias se le hayan remitido para su consideración.</p> <p>• Elaborar informes especiales sobre cualquier materia que pueda considerarse digna de ser puesta en conocimiento de la Cámara.</p> <p>• Publicar los nombres de quienes hayan comparecido como testigos ante ellos, así como autorizar la publicación por dichos testigos de una reseña de sus declaraciones.</p>		<div style="border: 2px solid black; padding: 10px; text-align: center; width: fit-content; margin: auto;"> <p style="font-size: 1.5em; font-weight: bold; margin: 0;">TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
---	---	---	---	---	---	--	---

<p style="text-align: center;">TES FALLA DE CARGEN</p>	<p>Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante. (art. 90 RGCGEUM)</p>				<p>podrán requerir la presencia de cualquier persona para declarar ante las mismas.</p> <p>- Los sujetos obligados a comparecer ante el requerimiento de la comisión serán todos los ciudadanos españoles y extranjeros residentes en España, personas jurídicas de nacionalidad española por conducto de su representante así como autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate.</p> <p>- El individuo convocado por una comisión de investigación, que falte a la verdad en su testimonio, será castigado con penal de prisión de 6 meses a 1 año o multa de 6 a 12 meses. (art. 502 del Código Penal)</p>		
--	---	--	--	--	---	--	--



<p><b>ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS COMISIONES</b></p>	<p>(Es pertinente señalar que no existe regulación específica aplicable exclusivamente a estas comisiones, por lo en este caso, el funcionamiento de estas se ha venido conduciendo por las disposiciones generales aplicables a las comisiones ordinarias.)</p> <p>- De conformidad con las reglas generales que rigen el funcionamiento de las comisiones en el Congreso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los miembros de las comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada. (art. 44 LOGUEUM)</li> <li>• Las comisiones contarán para el desempeño de sus tareas, con el espacio necesario para el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones plenas.</li> </ul>	<p>- Por regla general las comisiones de investigación son bicamerales y los representantes de los grupos minoritarios pueden buscarse en una u otra Cámara.</p> <p>- El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que el nombramiento de los miembros de la dicha comisión puede ser delegado al presidente de la Cámara.</p> <p>- Si una comisión de investigación estima oportuno celebrar sesiones fuera de su sede, o desplazar a alguno de sus miembros, deberá dar aviso a la presidencia del Senado, cabe señalar que esta disposición sólo es aplicable a las comisiones creadas en la Cámara de Senadores, aunque si se trata de una comisión bicameral</p>	<p>- Las comisiones de investigación podrán nombrar a su presidente y vicepresidente conforme a lo que se hubiera acordado en la junta de portavoces.</p> <p>- No obstante lo anterior, en la práctica es muy frecuente que la presidencia de la primera de las comisiones de esta índole se otorgue a la mayoría, las segunda, a la oposición y así sucesivamente.</p> <p>- En razón a la integración de la comisión, la mayoría tendrá por lo menos un miembro más que la oposición, sin que esto ocasione la imposibilidad de realizar la investigación por acuerdo de la mayoría.</p>	<p>- Tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado, la mesa directiva de las comisiones de investigación, se encuentra conformada por un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios.</p>	<p>- Después de su constitución formal, la comisión procederá a la conformación de la mesa directiva, siendo aplicable en este caso las normas generales de toda comisión (arts. 41 y 53.2 de los Reglamentos del Congreso y del Senado respectivamente), toda vez que no existe disposición expresa que regule dicha situación. En tal sentido, se elegirá de sus miembros una mesa compuesta por cinco miembros (un presidente, dos vicepresidentes y dos secretarios).</p> <p>- Respecto a la elección del presidente de la comisión, a pesar de no existir legislación expresa en este sentido, por virtud del sistema recogido en los Reglamentos de las Cortes Generales, es muy probable que sea el partido</p>	<p>- Todos los miembros de los <i>select committees</i> permanecerán en el durante el tiempo que duren sus trabajos, salvo que la Cámara decida otra cosa.</p> <p>- Ningún <i>select committee</i> despachará asunto alguno si no tuviera quórum de por lo menos tres de sus miembros y si en cualquier momento de la decisión no se satisface el mismo, el letrado de la comisión lo hará del conocimiento del Presidente, quien aplazará la sesión hasta que se cumpla este requisito o en su caso suspenderá inmediatamente las actuaciones de la misma.</p>	<p>- En cuanto a la dirección de las comisiones de investigación existentes en la Asamblea de la República, la Constitución Portuguesa prevé que la presidencia de las comisiones se repartan entre todos los grupos parlamentarios en proporción a su número de Diputados.</p>
--	--	--	---	---	--	---	---

	(art. 44 LOCGEUM)  • Las comisiones podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas. En la constitución de las subcomisiones se buscará reflejar la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión. (art. 44 LOCGEUM)	se infiere que la misma puede ser aplicada.			mayoritario el que se vea beneficiado con las presidencias de dichas comisiones, sin perjuicio de la posibilidad de poder celebrar acuerdos previos para la designación de presidencias a miembros de los partidos minoritarios.  - Una vez constituida la mesa de la comisión, ésta deberá elaborar y aprobar su plan de trabajo, el cual deberá reflejar todas las actividades que desarrollarán sus miembros, con el fin de esclarecer el objeto de su investigación, en él se programará el lugar, tiempo y forma en que se realizarán las actividades tendientes a este fin.		
<b>TERMINO DE LOS TRABAJOS DE</b>	No existe regulación general o específica aplicable a estas comisiones en lo	1) Al término de su investigación, las actividades de la comisión terminan	1) Las comisiones de investigación concluyen sus trabajos con la	1) Generalmente, la investigación concluye, con un informe que	1) La conclusión de los trabajos de las comisiones de investigación	1) Al término de su investigación pueden elaborar y entregar a la	1) Los trabajos de la comisión de investigación, terminan con la

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

<b>INVESTIGACION REALIZADOS POR LAS COMISIONES</b>	relativo al desahogo y culminación de sus trabajos, dada la naturaleza <i>sui géneris</i> de estas comisiones.	con la presentación de un informe, en el que se exponen los resultados obtenidos en la investigación.	presentación del informe respectivo ante el Pleno de la Cámara, en el cual generalmente se permite a la minoría, en caso de no estar de acuerdo, fijar su postura al respecto a través de un informe individual.	contiene la opinión mayoritaria de los miembros de la misma, el cual deberá ser entregado al pleno de la Asamblea.	culminan con la formulación de un dictamen, informe o memoria colectivo redactado por los miembros de la misma. Con este dictamen se abre la última etapa de la investigación parlamentaria.	Cámara un informe expresando sus observaciones así como sus sugerencias sobre la materia investigada.	redacción de un informe, el cual contendrá las conclusiones y recomendaciones a las que haya llegado la comisión con motivo de la investigación realizada.
		2) Este informe es distribuido entre todos los parlamentarios y en ocasiones sus conclusiones son leídas por el presidente de la Cámara y en otras ocasiones solamente se da el anuncio de las mismas.		2) No obstante lo anterior, el artículo 43.1 del Reglamento de la Asamblea, dispone que las comisiones de investigación al término de sus trabajos puede o no realizar un informe.	2) El informe, dictamen o memoria, incluirá las conclusiones a las que haya llegado la comisión de investigación, la depuración de las responsabilidades políticas y, en su caso, la solicitud al pleno cuando existan indicios delictivos para que ponga a disposición del Ministerio Fiscal dicho dictamen.	2) Las deliberaciones que se desarrollen en el ámbito de la comisión serán recogidas en actas, los cuales incluirán los nombres de los miembros presentes en cada sesión y, si se hubiese producido división, el nombre de quienes hayan propuesto una moción o enmienda, al tenor de la cuestión planteada a la comisión y los votos respectivos sobre el particular de los miembros presentes.	
		3) Posteriormente a esta fase, se sigue normalmente la presentación de mociones o interpellaciones, a efecto de debatir sobre tales conclusiones.		a) En caso de que haya transcurrido los 6 meses que la ley establece como plazo máximo de duración de las comisiones de investigación, sin que dicha comisión haya depositado su informe a la Asamblea, el presidente de la comisión remitirá al presidente de la Asamblea los documentos que obren en su poder.	3) De conformidad con el Reglamento del Congreso (art. 52.4) dicho dictamen constituirá el objeto del debate en el pleno de la Cámara. En el caso del Senado, de acuerdo a su Reglamento (art. 60) el informe de	3) Las actas de las deliberaciones deberán de ser entregadas a la mesa de la Cámara durante el periodo de sesiones al que correspondan, a menos que la comisión proponga	

CON  
 F. A. DE ORIGEN

				<p>elaborado el informe respectivo, éste deberá ser remitido por la comisión, al presidente de la Asamblea Nacional.</p> <p>Cabe señalar que una vez elaborado dicho informe, la comisión podrá pedir al presidente de la Cámara que corresponda, la publicación de dicho informe, decisión que corresponderá tomar la Cámara en la que se ha constituido la comisión de investigación.</p> <p>Desde prácticamente la aparición de las comisiones de investigación, ha sido costumbre que la Cámara discuta en sesión pública, las conclusiones contenidas en el informe rendido por la comisión, circunstancia que no se encuentra regulada en el texto legal.</p>	<p>las comisiones de investigación podrá ser debatido en el pleno con dos turnos a favor y dos en contra y la intervención de los portavoces de los grupos que los soliciten.</p> <p>4) Las conclusiones aprobadas por el Pleno de la Cámara serán publicadas en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y comunicadas al gobierno, sin perjuicio de que la mesa de traslado de las mismas al Ministerio Fiscal, para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas. También podrán publicarse los votos particulares rechazados, pero sólo cuando así lo solicite el grupo parlamentario proponente.</p> <p>En el caso del Senado, las conclusiones de estas comisiones serán publicadas</p>	<p>someterlas con su informe en un periodo posterior, dentro de la misma Legislatura.</p> <p>4) Asimismo, la comisión podrá exponer al Pleno su opinión y sus observaciones sobre cuantas materias se le hayan remitido para su consideración.</p>	<div data-bbox="1108 523 1209 844" style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> </div>
--	--	--	--	---	--	--	--

					salvo que, en caso necesario, se acuerde lo contrario para la totalidad o parte de las mismas.		
<b>PARTICULARIDADES DE LOS INFORMES O DICTAMENES RENDIDOS POR LAS COMISIONES</b>	Si bien el artículo 93 constitucional establece que los resultados de las investigaciones de las comisiones de investigación se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal, dada la naturaleza <i>sui generis</i> de estas comisiones, no existe regulación general o específica aplicable a estas comisiones que permita apreciar los efectos o alcances jurídicos informes de los informes, observaciones o conclusiones a que llegue las citadas comisiones por virtud de sus investigaciones.	El informe que emita la correspondiente comisión de investigación, deberá ser discutido por el Pleno de la Cámara respectiva, procediéndose a la correspondiente votación, el cual <b>deberá aprobarse cuando la postura mayoritaria de la Cámara así lo determine.</b>	Las conclusiones que para tal efecto emitan las comisiones de investigación, <b>carecerán de cualquier forma de fuerza judicial.</b>	- A efecto de que los parlamentarios de todas las corrientes y tendencias políticas puedan expresarse libremente y tratar de evidenciar las responsabilidades en que haya incurrido el Ejecutivo, las conclusiones contenidas en el informe rendido por la comisión investigadora ante la Cámara, generalmente <b>es discutido en sesión pública.</b>  - Aunque dicha situación no se encuentra regulada por la ley, esta práctica, habitualmente se ha llevado a cabo desde la aparición de las comisiones de investigación.	- De acuerdo al artículo 76 constitucional, las conclusiones <b>serán vinculantes para los tribunales,</b> ni afectará las relaciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.	- Los informes elaborados por las comisiones en donde expresen sus observaciones y sugerencias sobre la materia investigada <b>no es vinculante para ningún órgano de gobierno.</b> Simplemente dicho informe es publicado.  - Será la Cámara de los Comunes la que podrá o no encontrar tiempo para debatirlos, en tanto que el gobierno podrá o no llevar a cabo alguna acción de acuerdo con la línea trazada por las propuestas.	- El resultado práctico de la investigación parlamentaria realizada, no puede más que traducirse, como un juicio de <b>orden político,</b> que derivará evidentemente de las conclusiones y de las recomendaciones que la comisión haya establecido en el informe respectivo.  - Las conclusiones y recomendaciones que para tal efecto emita la comisión de investigación, <b>carecerán de cualquier forma de fuerza judicial.</b>

Fuente: Realizado de datos obtenidos en Mora Domatto, Cecilia Judith, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político, Ed. UNAM/Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998.

### **3.10 Cambio en el formato del informe presidencial.**

Se propone modificar el artículo 69 de la Constitución a fin de que se establezca que el presidente de la República en la sesión en la que rinde su informe anual de gobierno ante el mismo, escuche los posicionamientos de los partidos políticos representados en el Congreso, para que los grupos parlamentarios tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, formulen, cada uno en lo individual y por una sola ocasión, preguntas al presidente de la República y que una vez agotadas todas las preguntas por cada uno de los Grupos Parlamentarios, el presidente de la República de contestación a las mismas en términos concisos y generales. Finalmente, se propone también se elimine la contestación del informe por parte del presidente del Congreso.

Ahora bien, respecto al cambio en el formato del informe presidencial, se han desglosado en la doctrina y en el debate posiciones a favor de esta propuesta. Entre los autores a favor está Efrén Chávez, quien ha manifestado lo siguiente: "1. Es un sentir casi unánime de los legisladores de oposición y de otros estudiosos del derecho, que se reforme el formato de la presentación del informe presidencial con el fin de restituirle su valor original, adaptándolo a las nuevas condiciones de la nación. Sobre este punto, resulta indispensable que el Ejecutivo escuche los planteamientos que los legisladores le formulen y pueda dar respuesta a éstos. 2. El dar oportunidad a los legisladores de expresar su opinión acerca de la gestión del Ejecutivo fortalece el Estado de Derecho y la democracia, pues también las minorías son escuchadas y tomadas en cuenta. 3. Las relaciones entre el

Ejecutivo y el Legislativo deberán ser siempre de mutuo respeto y de igualdad, nunca de superioridad del uno sobre el otro. Por esta razón, no consideramos conveniente que en nuestro país se establezcan mecanismos para derrocar a los poderes federales, tales como las mociones de censura del poder Legislativo a los ministros o secretarios de Estado y/o al presidente de la República; tampoco poco estimamos viable que se faculte al presidente de la República para disolver el Congreso, como ocurre en otros países; sin embargo, sí pueden y deben establecerse figuras jurídicas de control parlamentario como el informe de gobierno, que hagan posible que el poder Ejecutivo comunique acerca de su desempeño a la soberanía popular, representada en el Congreso; siendo el mismo pueblo el que pueda sancionar a sus gobernantes por la labor realizada. 4. El informe en la actualidad puede constituir verdaderamente una forma de control, puesto sancionar a sus gobernantes por la labor realizada que es un acto por el cual el Ejecutivo rinde cuentas ante la nación que lo eligió, ante la cual protestó guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes dimanadas de ella, así como desempeñar leal y patrióticamente el cargo que el pueblo le confirió, comprometiéndose a mirar en todo el bien y prosperidad de la Unión, y que si así no lo hiciera, la nación se lo demandará.”<sup>473</sup>

Por su parte, Cecilia Mora-Donatto señala que del “texto constitucional no se infiere la obligación de que el jefe del Ejecutivo dé lectura al texto del informe; sin

---

<sup>473</sup> Chávez Hernández, Efrén, Algunas Propuestas de Modificación al Formato del Informe Presidencial en México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 105, Ed. UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 853-854.

embargo, la costumbre –según se puede constatar ésta es una fuente del sistema político mexicano- ha hecho que esto sea así. La figura del informe presidencial debería ser un importante escenario para el intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo a través de interpelaciones o preguntas. Sin embargo, éste no ha dejado de ser un discurso –largo y tedioso- sobre los logros presidenciales, ante una sala complaciente que no cuestiona lo sometido a ella. Los intentos de la oposición por interpelar al presidente –situación que se presentó por primera vez en el VI informe de gobierno del entonces presidente Miguel de la Madrid (1988) y que volvieron a presentarse en los dos primeros informes del presidente Carlos Salinas de Gortari, rompiendo con la rutina protocolaria que el unipartidismo impuso durante épocas- no han pasado de ser intentos frustrados por potenciar estos instrumentos de control. La verdad es que poco se puede esperar de este informe, pues su regulación es escasa.”<sup>474</sup>

Asimismo, Mora-Donatto afirma que las interpelaciones fueron prohibidas mediante la reforma al artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al establecerse que antes del arribo del presidente de la República, hagan uso de la palabra un legislador por cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso. Sostiene que dicha solución carece de toda imaginación e ingenio, por lo que si en realidad se quiere fortalecer al Legislativo, es necesario reformar el formato del informe para que deje de ser un simple instrumento de información y evolucionar así hacia un eficaz instrumento

---

<sup>474</sup> Mora Donatto, Cecilia Judith, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político, Ed. UNAM/Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1988, p. 227.



de control político, pues el formato actual está acabado. Para esta autora, desde un parámetro más democrático, el informe de gobierno debe ser un medio que propicie un diálogo serio y riguroso entre el Congreso y el Jefe del Ejecutivo, que a su vez confronte sus posiciones e ideas respecto de la política nacional, y en todo caso, sea el ciudadano el que pondere con libertad a quién debe asistirle la razón política. En este sentido, la autora expresa que tal escenario es imposible sin las interpelaciones o preguntas que formulen los legisladores.<sup>475</sup>

Susana Pedroza de la Llave y José Serna de la Garza estiman que de la lectura de la Constitución no se establece la obligación del presidente de la República de dar lectura al informe, pero ésta ha sido una costumbre saludable iniciada por el primer presidente de México, Guadalupe Victoria. Dichos autores consideran que es necesario establecer tal obligación en la Constitución, ya que con ello se asegura que el presidente de la República, a través de este acto, pone en conocimiento no sólo del Congreso de la Unión sino de todos los gobernados, de la actividad anual del poder Ejecutivo, sirviendo el propio Congreso como escenario de información y responsabilidad públicas.<sup>476</sup>

Estos autores afirman que no debe verse el informe presidencial como un simple acto informativo ni se debe agotar en una lectura, ya que una vez rendido el mismo, éste es sujeto de análisis y críticas por parte de los legisladores, los

---

<sup>475</sup> Cfr. Mora Donatto, Cecilia Judith, Op. cit., p. 228.

<sup>476</sup> Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalfa y Serna de la Garza, José María, Comentario al Artículo 69 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo III, 15ª edición, México, 2000, p. 146.

medios de comunicación y los propios gobernados, constituyéndose así como un acto de control parlamentario y, más aún, de control político. Añaden que dentro de las características de este acto no se encuentra debate ni votación alguna; sin embargo, sí comparte el examen de la actividad del presidente de la República, a lo cual ayuda la publicidad que a la misma se le da; y tampoco este acto tiene previsto la adopción de resoluciones, como sucede en otros países. Por último los autores aludidos señalan que la finalidad de este acto son dos particularmente: 1º) que el Congreso de la Unión compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo en sesiones posteriores a la presentación del propio informe y 2º) que el pueblo, como titular de la soberanía, conozca de las actividades del Ejecutivo y de las opiniones de los representantes políticos respecto de éstas.<sup>477</sup>

Dentro de la misma doctrina y con relación a esta misma inquietud, para evolucionar hacia un estado de mejor comunicación, entendimiento e intercambio de opiniones entre el Legislativo y el Ejecutivo, otros autores han hecho planteamientos más singulares. En esto esquema tenemos a Miguel Carbonell quien ha manifestado la necesidad de modificar el formato del informe presidencial a que alude el artículo 69 de la Constitución para que el presidente de la República admita interpelaciones de los legisladores; es decir, para que le hagan preguntas o cuestionamientos respecto al contenido del informe.<sup>478</sup>

---

<sup>477</sup> Cfr. Pedroza de la Llave, Susana Tháfa y Serna de la Garza, José María, Op. cit., 146-147.

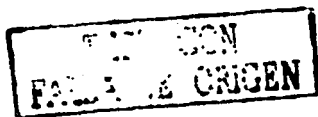
<sup>478</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, Op. cit., p. 112.

Adicionalmente, el mismo Carbonell expone que uno de los pasos para fortalecer las facultades de control político de las Cámaras sería el de permitir a éstas citar al presidente de la República para que dé cuenta de algún asunto especialmente relevante para los intereses de la nación. Con esta propuesta Carbonell prácticamente sugiere que el presidente de la República acuda al Congreso no sólo una vez al año, sino más bien, que pueda acudir en varias ocasiones (5 o 6 veces al año). Señala asimismo que estas sesiones podrían ser menos solemnes que las que se dan para el informe presidencial, y hacerlas más operativas y dialogantes. El autor expone que una alternativa sería la de crear la figura de jefe de gabinete, el cual sería nombrado por el presidente y ratificado por el Senado. El jefe de gabinete sería el encargado de asistir con regularidad, en nombre del poder Ejecutivo, a las sesiones del Congreso para contestar preguntas e interpelaciones.<sup>479</sup>

En esta misma tesitura, Jorge Carpizo señala que la transición en nuestro país debe ser de un sistema presidencial a otro sistema presidencial pero reformado o renovado en el cual exista realmente un equilibrio de los órganos del poder, en el que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente y que tanto el sistema de partidos como el electoral, fortalezcan al sistema político para que continúe nuestra evolución democrática y el tránsito a un régimen político que elimine vicios y errores de décadas que han tenido como consecuencia un régimen autoritario, con algunos elementos democráticos, cuyo eje y columna vertebral ha sido el presidente de la República. Señala también que no está de

---

<sup>479</sup> Cfr. Carbonell, Miguel. Op. cit., pp. 111-112.



acuerdo con copiar modelos o instituciones exitosas de una nación sin considerar la propia realidad jurídica, política, social y económica de cada país.<sup>480</sup>

El mismo Carpizo estima factible la reflexión de Nohlen en el sentido de que es más conveniente realizar una "adecuación funcional" a los sistemas presidenciales a través de "pasos institucionales y prácticos" de acuerdo con la realidad y la problemática de cada país, aunque existen factores comunes, ya que lo que se persigue con esto es "mejorar el funcionamiento del gobierno" introduciendo mecanismos que lo hagan más flexible, ágil y eficaz, lo que implicaría una fractura con la política concentradora en el presidente. En todo caso, hay que desconcentrar funciones del presidente en la figura de un primer ministro, pero para América Latina, el primer ministro dentro del sistema presidencial tendría primordialmente tres finalidades a saber: a) Llevar la jefatura de gobierno por delegación presidencial, principalmente la coordinación del gabinete y la supervisión de la administración del Estado. El presidente cumpliría sus atribuciones como jefe de Estado y estaría abocado a lograr consensos políticos y sociales por encima de las diferencias; b) La función de enlace y negociación entre el poder Ejecutivo y el Legislativo para superar posibles bloqueos mutuos entre ellos y lo rápido de la lucha entre el partido del presidente y los de la oposición; y c) La protección de la figura presidencial del desgaste cotidiano de la política, evitando el peligro de que el presidente sea el responsable de toda la política y de todos los problemas.<sup>481</sup>

---

<sup>480</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, citado en Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., pp. 20-41.

<sup>481</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, en Valadés, Diego y Serna, José María, Op. cit., pp. 33-34.

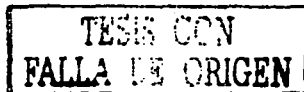
Por su parte, Diego Valadés, respecto al informe presidencial, señala que resulta pertinente que se haya mantenido el buen juicio y que el presidente de la República a pesar de las tensiones que se puedan dar, siga leyendo y no sólo presentando por escrito el informe de gobierno. Asimismo, en cuanto a no permitir interpelaciones de los legisladores al presidente de la República, se declara a favor ya que ello es congruente con el principio de separación de poderes, adoptado precisamente para proteger a los monarcas ante las exigencias de las asambleas populares.<sup>482</sup>

Sin embargo, en opinión del citado autor, en cuanto a la negativa para abrir la posibilidad de que el presidente de la República escuche las posiciones de los legisladores considera que el principio de separación de poderes se ha llevado a un extremo que carece de sustento. Expone que los problemas que se advierten en el sistema constitucional mexicano se deben a que no existe una diferencia entre las funciones del jefe del Estado y jefe del gobierno al asumirse ambas por una misma persona - el presidente de la República-. Resulta que en sus relaciones con el Congreso actúa como jefe del Estado o como jefe del gobierno según le resulte más útil a sus fines. Luego entonces "al rendir su informe, lo hace en tanto que jefe del gobierno, pero al rehusar entablar un diálogo con los representantes, actúa como jefe del Estado. Se trata de una contradicción que se origina en la imprecisión de la norma constitucional."<sup>483</sup>

---

<sup>482</sup> Cfr. Valadés, Diego, Constitución y Democracia, Op. cit., p. 68.

<sup>483</sup> Valadés, Diego, Op. cit., p. 69.



Diego Valadés estima pertinente que dentro del nuevo arreglo institucional que ha de concretarse deberá considerarse la integración de un Consejo de Ministros, con atribuciones específicas, sobre todo en lo concerniente a la aprobación de las iniciativas de ley que el presidente de la República envíe al Congreso. Señala que es necesario que el Ejecutivo tenga controles internos que faciliten y estimulen una relación frecuente y cercana con el Congreso. Plantea igualmente que el Consejo pueda ser encabezado por un ministro que dependería de la confianza del presidente, pero que fuera ratificado por el Senado, no se trataría de que el presidente designe a un miembro de la mayoría parlamentaria para dicho cargo, sino que simplemente el Legislativo ratifique el nombramiento, para significar la responsabilidad política del designado.<sup>484</sup>

Adicionalmente, Valadés indica que la presencia de un jefe de gabinete permitiría alcanzar mejores niveles de control legislativo, sin someter a fricciones directas la relación entre el Congreso y el presidente. Asimismo, precisa que no se trata de introducir elementos de tensión política sino de equilibrio institucional, por ello, no plantea, ahora, el que exista voto de censura, ya que el mismo puede convertir a los ministros en rehenes de una extorsión política permanente que tal vez refuerce los defectos del patronazgo, es decir, votos legislativos a cambio de favores administrativos, trastocando la cooperación por el contubernio.<sup>485</sup> Como se ha podido observar, Valadés comparte la necesidad de diferenciar las tareas del presidente de la República y las de un jefe de gabinete, a quien precisamente

---

<sup>484</sup> Cfr. Valadés, Diego, *El Control del Poder*, Ed. Porrúa/UNAM, 2ª edición, México, 2000, pp. 415.

<sup>485</sup> Cfr. Valadés, Diego, *Op. cit.*, p. 415.

quedarían asignadas las relaciones con el Congreso. En ese sentido, el autor señala que el jefe de gabinete tendría el deber de asistir regularmente a las sesiones de ambas Cámaras y responder a las interpelaciones y preguntas que sus miembros le presenten; además, se le deberán otorgar facultades expresas al gabinete para que sus integrantes participen realmente en las decisiones que el gobierno adopte y puedan responder de ellas, en el ámbito de su competencia, ante el Congreso. Expone finalmente, que esto ya se ha adoptado en otros países con sistema presidencial, y que no se trata, en México, de adoptar un régimen parlamentario, sino de renovar el presidencial.<sup>486</sup>

Por su parte, José Carbonell propone que otra alternativa podría ser la creación de una "Secretaría de Relaciones Interorgánicas" que tenga como función la de servir como enlace entre el poder Ejecutivo y el Congreso. El autor propone que el titular de dicha Secretaría sea ratificado por el Congreso, mismo que también podría removerlo, por lo que en todo caso, habría dos subsecretarías, una encargada de la relación con la Cámara de Diputados y la otra para el Senado; cada Cámara ratificaría y podría remover al subsecretario respectivo de la relación de cada una de ellas.<sup>487</sup>

Como se desprende de las lecturas vertidas, hay quienes hacen propuestas singulares en la búsqueda de vigorizar la relación Congreso-Ejecutivo, y no sólo se conforman con el cambio del formato del informe, sino que plantean la

---

<sup>486</sup> Cfr. Valadés, Diego, Constitución y Democracia, Op. cit., pp. 69-70.

<sup>487</sup> Citado por Carbonell, Miguel, Op. cit., pp. 111-112.



conveniencia de establecer la figura de un jefe de gabinete, propuesta sobre la que no nos pronunciaremos en este momento por no ser materia del Capítulo en análisis, pero no se puede desconocer que el tema empieza a campear en la doctrina, en la experiencia de otros países e incluso, ya se han hecho presentes iniciativas legislativas en ese sentido.

Javier Hurtado ha señalado que las características definitorias del sistema presidencial se han visto fuertemente cuestionadas a raíz de las reformas constitucionales que algunos países de Latinoamérica han realizado, estableciendo particularidades propias del régimen parlamentario. En este sentido, expone como ejemplos los casos de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. En Argentina, su reforma de 1994 permite al Congreso exigir responsabilidad política al jefe del Gabinete de Ministros, a través de la aprobación de una moción de censura. En Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Uruguay y Venezuela, sus Constituciones permiten la interpelación de los ministros del Estado y la posibilidad de una moción de censura que, al desaprobación sus políticas, conduzca a su remoción del cargo. También, dicho autor precisa los casos de Uruguay y Perú, en donde su sistema jurídico faculta al Ejecutivo a disolver el Congreso; o bien, los casos de Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú, donde el Congreso tiene la capacidad para destituir al presidente (por "incapacidad física o mental"), características todas ellas tomadas del sistema parlamentario. Por otro lado, están los casos de Argentina y Perú, donde existe la figura de "Jefe de Gabinete", responsable ante la Asamblea, que es un signo distintivo de los



sistemas semipresidenciales. Precisa que en Argentina, Bolivia, Honduras, República Dominicana (hasta 1990) y Uruguay, el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos Ejecutivos y Legislativos. En Guatemala, el elector, con el voto que emite para las elecciones presidenciales que se realizan paralelamente, escoge a un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa.<sup>488</sup>

Ahora bien, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pudo ver que existen precedentes legislativos de las principales fuerzas políticas en dicha Cámara, a favor del cambio en el formato del informe presidencial, como son las siguientes:

a) Iniciativa de Reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 5 de septiembre del 2000 por el Grupo Parlamentario del PRD, a fin de establecer que al rendir su informe el titular del Ejecutivo, escuche el posicionamiento de cada Grupo Parlamentario y responda las preguntas que le formulen, para lo cual, tendrá uso de la palabra un legislador federal de cada Grupo Parlamentario, los cuales formularán sus preguntas en un tiempo no mayor de 3 minutos cada una. Al final de todas ellas, el Presidente de la República hará uso de la palabra para dar respuesta y emitir un mensaje final, en todo caso, el orden de intervención será de forma creciente al número de legisladores de cada uno de los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso.

<sup>488</sup> Cfr. Hurtado González, Javier, Op. cit., pp. 28-29.

TESIS CON  
PALA DE ORIGEN

Los autores de la iniciativa exponen que a partir de la instauración de un sistema presidencialista en México, el poder metaconstitucional que tiene el Presidente ha sido fuente de innumerables abusos y sobre todo, desprecios hacia el propio Poder Legislativo y Judicial. Señalan que la división de poderes en un sistema que se llame democrático, es la condición indispensable para el buen funcionamiento del gobierno y sobre todo, para una mayor legitimidad ante la ciudadanía. En este contexto, sostienen que una de las principales exigencias a lo largo de la historia del poder Legislativo Federal ha sido que el jefe del Ejecutivo rinda cuentas ante el Congreso de una manera transparente y republicana, y que este acto deje de ser el día del presidente, donde sólo él se escucha sin tomar en cuenta la opinión de los representantes populares y mucho menos, recibir cuestionamientos por parte de los mismos acerca de su desempeño como titular de la Administración Pública Federal.

Los promoventes del proyecto exponen que para poder hablar de un verdadero equilibrio entre poderes es necesario que el poder Legislativo asuma una de sus principales tareas: la de ser un órgano fiscalizador de las acciones del Ejecutivo, un órgano de control político, y no la de una simple oficina de trámite de documentos o propuestas del Ejecutivo. En tal sentido, estiman conveniente que el Ejecutivo, en dicha sesión, escuche las posiciones de los diferentes partidos políticos representados, además de permitir preguntas acerca de su gestión al frente del Ejecutivo federal.<sup>489</sup>

---

<sup>489</sup> Cfr. <http://148.243.10.7/>

b) Iniciativa presentada el 27 de marzo de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRI a través de la cual, se propone reformar diversos artículos constitucionales con diversos fines, entre ellos, cambiar el formato del informe presidencial, a efecto de elevar a rango constitucional el formato respectivo; y también para que los Grupos Parlamentarios manifiesten su posición en relación con el mensaje que hubiere dirigido el presidente de la República con motivo de la presentación de su informe. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se dice que desde principios de la década de los noventa se hizo evidente que el formato del informe presidencial, tal y como está planteado en el artículo 69 constitucional y como se realizaba en la práctica guiada por la costumbre, no respondía ya a la nueva realidad de mayor pluralidad política que vivía el país. Por esta razón y en el ánimo de dar cabida a nuevos actores políticos dentro del formato del informe presidencial, se introdujo en 1994, en la Ley Orgánica del Congreso General, que cada uno de los partidos políticos representados en el Congreso, tengan derecho a dirigir un mensaje antes de la rendición del informe presidencial.

Los autores del proyecto, no obstante, sostienen que aun este esquema ha resultado insuficiente para colmar las expectativas legítimas de todos los partidos políticos con representación en el Congreso de tener una intervención más activa y significativa en un acto de tanta trascendencia nacional, así como para satisfacer la necesidad de información de una opinión pública cada vez más viva y participativa. Indican que el informe presidencial es quizás la mejor ocasión para propiciar el intercambio de puntos de vista entre los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. No obstante esta potencialidad, el formato actual establece

una serie de limitaciones que impiden que tal intercambio se verifique de la forma más útil y significativa a los ojos de la nación entera.

Los autores de la iniciativa manifiestan que el artículo 69 constitucional no obliga al presidente de la República a dirigir un mensaje público y verbal al Congreso, es decir, el titular del Ejecutivo cumpliría con su obligación de rendir el informe simplemente con entregar éste al presidente en turno del Congreso. Exponen que en la práctica, el informe presidencial no ha sido rendido de esta manera, pero nada impide que en el futuro sí se haga, sin por ello violar ningún precepto constitucional.

Además, se sostiene en las motivaciones de la iniciativa que el mecanismo establecido por la Ley Orgánica del Congreso, da participación a los partidos políticos antes de que conozcan el contenido del informe, lo cual desvincula su participación de la sustancia misma de todo este acto que la práctica ha revestido de gran solemnidad y relevancia estatal. Por lo tanto, afirman que el formato actual no corresponde a la idea de tener un intercambio de puntos de vista en relación con el informe, sino que propicia la expresión de opiniones sueltas que pueden vincularse con cualquier tema de carácter político o administrativo, pero no con el contenido del informe mismo. En consecuencia, proponen la modificación del formato del informe presidencial a efecto de elevar a rango constitucional la hasta ahora práctica política de que el presidente de la República se dirija personal y verbalmente al Congreso General; además, se propone hacer una distinción entre el informe que el presidente de la República debe presentar por escrito y el

mensaje que en relación con el informe dirigirla el titular del Ejecutivo al Congreso de la Unión.

Asimismo, la iniciativa de mérito propone permitir a los Grupos Parlamentarios que manifiesten su posición en relación con el mensaje dirigido por el presidente de la República con motivo de la presentación de su informe, la cual deberá versar exclusivamente sobre el informe y el mensaje presidencial, a fin de que los representantes puedan advertir las diferentes posturas del Ejecutivo y de los legisladores de las diversas fuerzas políticas. Sostienen que con este formato se busca crear un marco para el intercambio de puntos de vista sobre el informe presidencial realizado de manera pública y de cara a la nación, y sentar las bases de un nuevo diálogo entre el poder Ejecutivo y el poder Legislativo, pero de ninguna manera, se intenta polemizar con la figura del presidente de la República, ni exponerlo a algún tipo de vejación pública, por ello y ante la evidente situación de desigualdad del status jurídico-constitucional, entre el titular del órgano que informa y los integrantes del órgano que es informado, es que se sugieren reglas para proteger la investidura que corresponde al presidente de la República como jefe del Estado mexicano, por lo que la iniciativa plantea la obligación de los legisladores de guardar el debido respeto a la investidura presidencial, facultándose incluso al presidente del Congreso para retirar la palabra a quien así no lo hiciera. Finalmente, los autores del proyecto también proponen que en el

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

informe el presidente dé a conocer su programa legislativo anual, de tal manera que el Congreso pueda hacer una mejor planeación de su trabajo legislativo.<sup>490</sup>

c) Iniciativa por la que se propone la derogación del párrafo número 2 y la modificación y adición del párrafo número 3 del artículo 7º de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 20 de marzo de 2001, por el Grupo Parlamentario del PRD. Dicha iniciativa propone modificar el formato de presentación del informe presidencial, a fin de permitir que al contestarlo haga uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos representados en el Congreso, además de establecer que estas intervenciones se realicen en orden creciente en razón del número de diputados de cada grupo partidista, y que cada una de ellas no exceda de 15 minutos.

Los autores de la iniciativa exponen que la sesión pública y conjunta por la que el presidente de la República rinde su informe anual de actividades no comporta debate ni votación alguna. Sostienen que este acto se trata no sólo de un acto protocolario, sino esencialmente de un acto de control parlamentario, de un acto de control político que se ejerce con especial interés y derecho de las minorías parlamentarias representadas ante el Congreso, y cuyo objeto es la fiscalización de la acción general del gobierno. Exponen que en efecto, una vez que el Estado se ha convertido en el centro de operaciones de los partidos políticos, el interés por el control del gobierno se centra principalmente en la oposición; el control parlamentario es un asunto de fracciones minoritarias, ya que son a éstas, como

---

<sup>490</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010328.html#Ini20010328Amador>

oposición, a quienes corresponde hacer un análisis más crítico de las acciones del gobierno. Reconocen que si bien el control parlamentario es desempeñado por todos los grupos, por razones obvias, la gran protagonista del control parlamentario son las minorías, cuya expresión crítica del gobierno debe ser inexcusablemente ofrecida a la sociedad para que esta continúe siendo políticamente abierta y por tanto, libre.

Señalan los promoventes del proyecto en cita que los trabajos del gobierno son sometidos a la crítica del Congreso, y esta crítica empieza cuando el Ejecutivo comparece; que es este el momento privilegiado por el impacto que produce ante la opinión pública para que todas las fracciones parlamentarias representadas ante el Congreso ejerzan su función fiscalizadora de la acción general del gobierno, en presencia misma del Titular del Ejecutivo, confrontando programas alternativos. Sostienen que la crítica pública, así expuesta en el seno del Congreso, constituiría un verdadero emplazamiento al electorado, una apelación al pueblo, cuya voluntad soberana habría de resolver, en beneficio de una cultura democrática en favor de las tesis sustentadas por el Titular del Ejecutivo o de los Grupos Parlamentarios; de ahí la necesidad de modificar el formato del informe presidencial en los términos ya planteados.<sup>491</sup>

d) Iniciativa presentada el 4 de abril de 2002 por el Grupo Parlamentario del PRD, por la cual se propone fortalecer al poder Legislativo a través de varias medidas,

<sup>491</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010321.html#Ini20010321Barbosa>



entre ellas, están la de modificar el formato del informe presidencial para permitir que el presidente de la República escuche los planteamientos que hagan los legisladores a nombre de cada una de sus fracciones parlamentarias; además, para que el Ejecutivo responda a los cuestionamientos que cada fracción parlamentaria formule; así como para que el Ejecutivo haga llegar su informe al Congreso de la Unión 8 días antes para su conocimiento y análisis previo.

En la exposición de motivos se argumenta que uno de los capítulos sustanciales de la agenda política acordada por consenso de los Grupos Parlamentarios de la LVIII Legislatura en la Comisión Especial para la Reforma del Estado, es justamente el del equilibrio de los poderes públicos. Sostienen que más que reducir las atribuciones del poder Ejecutivo se trata de diseñar un contrapeso fuerte en el Poder Legislativo que le obligue a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la República.<sup>492</sup>

e) Iniciativa de reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada el 2 de abril de 2002, por el Grupo Parlamentario del PRI. Esta iniciativa propone que a la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asista el presidente de la República, quien hará uso de la palabra y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. También propone que al arribo del

<sup>492</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020405.html#Ini20020405Espadas>





presidente de la República haga uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos representados en la Cámara. Por último, propone que las Cámaras remitirán al titular del Ejecutivo Federal una síntesis del análisis que realicen de la información presentada por él, dicha síntesis podrá contener los comentarios y recomendaciones que las Cámaras estimen pertinentes, a las que el presidente de la República deberá responder en un plazo no mayor a 20 días hábiles.

Los autores de la iniciativa en comento señalan en su motivación que en el ordenamiento jurídico vigente no se establece la obligación del presidente para dar lectura al informe, como ya hemos podido constatar diversos autores señalan, pues sólo establecen su obligación de presentar un informe escrito. Los autores del proyecto legislativo exponen que es necesario establecer, como una disposición constitucional, la obligación del presidente de la República de no sólo presentar un informe por escrito, sino de hacer uso de la palabra ante el Congreso, con motivo del informe anual del estado de la administración pública del país, a fin de que haya un diálogo entre el titular del poder Ejecutivo y los integrantes del poder Legislativo, circunstancia que actualmente no sucede en virtud de que los legisladores federales representantes de cada uno de los partidos políticos hacen sus intervenciones antes del arribo del presidente de la República, lo que evita que éste escuche y conozca las posiciones, opiniones, críticas e inquietudes de los legisladores y sus partidos. En consecuencia, los autores de la iniciativa estiman que es necesario que se realicen las reformas correspondientes para que el presidente escuche de viva voz las opiniones de los



diputados y senadores. Señalan que con ello se construiría un foro de verdadero diálogo, y se contribuiría a generar, con este motivo, un nuevo esquema de relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo.<sup>493</sup>

f) Iniciativa de reforma y adición al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el 25 de abril de 2002 por el Grupo Parlamentario del PRI. Esta propuesta plantea que el presidente de la República, al acudir al Congreso a presentar por escrito su informe en el que manifiesta el estado general que guarda el gobierno, escuche los posicionamientos de las diferentes fracciones partidistas, y pueda responder a las preguntas que éstas le formulen, en los términos establecidos por la ley. En la motivación de la iniciativa se expresa que existe la convicción generalizada de que el formato del informe presidencial no responde a las exigencias actuales de equilibrio de los poderes, transparencia gubernamental y rendición de cuentas que el actual formato respondió en su momento a la etapa de consolidación del presidencialismo mexicano.

Los autores del proyecto estiman que esa etapa del monólogo presidencial ha concluido y que hoy estamos en un proceso de reafirmación democrática que en el caso del informe presidencial, empieza a adquirir expresiones pluralistas. Expresan que el formato sólo permite que el presidente del Congreso conteste el informe "en términos concisos y generales", es decir, protocolarios, sin constituir una completa interlocución ni propiciar el intercambio de posiciones y criterios de

---

<sup>493</sup> Cfr. <http://gaceta.cddheu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020403.html#Ini20020403MizNava>

relación sinérgica, propios de los regímenes plurales, en los que la diversidad expresada bajo reglas comunes es la manifestación más acabada de la civilización racional de la democracia y en este sentido, señalan que la democracia es policracia, pluralismo y diálogo.

Señalan los autores del proyecto que la respuesta a la necesidad de diálogo y negociación entre los poderes de la Unión deben encauzarse por las vías de la democratización y no por las del cambio de régimen, es decir, que sin distorsionar el régimen presidencial, sin desvíos seudoparlamentarios que no encuentran cabida en el contexto del sistema político mexicano, deben incluirse fórmulas que abran la puerta al respetuoso intercambio entre el poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, a fin de que las acciones de gobierno caminen en concordancia con las actividades del Legislativo, fortaleciendo así el principio constitucional de separación y colaboración de poderes. Por ello, sostiene que la iniciativa tiene como objetivo fundamental fortalecer el diálogo entre el Ejecutivo y el Legislativo, mediante la propuesta que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambiar el formato del informe presidencial.<sup>494</sup>

De lo expuesto tanto por la doctrina, como por los antecedentes legislativos descritos, estimamos conveniente y oportuno impulsar una reforma para modificar el formato del informe presidencial ya que si bien en la actualidad resulta un medio

---

<sup>494</sup> Cfr. <http://gaceta.edfbcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Anexo-II-26abr.html#Ini20020426RamirezMurin>



"acartonado" o "rígido" que no permite un auténtico acto republicano y el reflejo de una mejor relación entre el Congreso y el Ejecutivo, ello no obsta para no considerar tal instrumento jurídico como un acto que "potencialmente" puede constituir un mecanismo eficaz de control legislativo y en consecuencia, de control político. Pero para ello será necesario innovar el formato actual, transformarlo de tal manera que constituya una verdadera comunicación entre el Ejecutivo y la representación popular en la que el titular del Ejecutivo realmente rinda cuentas de su actuar.

El informe presidencial no debe ser, como fue en el pasado, el día del presidente o el monólogo presidencial, ni la algarabía, ni el aplauso, ni la contestación cortesana legislativa en torno a la figura del titular del Ejecutivo; no debe ser más un acto informativo y de lectura unipersonal. Debe ser un foro de diálogo plural, de intercambio de opiniones entre el Ejecutivo y el Legislativo; ser un medio que propicie una completa interlocución; que genere plática y diálogo serio, tolerante y respetuoso entre el Congreso y el Jefe del Ejecutivo; debe ser un instrumento republicano que permita confrontar posiciones, visiones, ideas y proyectos respecto de la política nacional. El informe presidencial debe ser un auténtico mecanismo de control político, un espacio de evaluación del desempeño tanto de la sociedad como del Ejecutivo y el Legislativo que permita racionalizar el poder y logre un equilibrio y balance del poder político, mediante la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo a la soberanía: el pueblo; y donde el Congreso sea el espacio público donde haya de rendirse, dada su representatividad popular. En



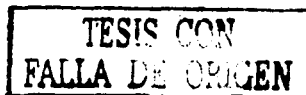
todo caso, ello solo puede lograrse si se transforman las normas vigentes sobre este dormido o todavía tibio instrumento de control político.

Luego entonces, si el control político que lleva a cabo el poder Legislativo tiene como propósito determinar si las acciones del poder Ejecutivo, órganos y entes públicos, así como la de sus titulares, se adecuan al ordenamiento jurídico, al respeto por la ética en el ejercicio de la función pública y otros mandatos fundados en la voluntad popular, resulta oportuno afirmar que el acto del informe presidencial puede llegar a ser uno de los espacios propicios para desplegar esta función de control.

El acto del informe presidencial debe de estar dotado de tal naturaleza que genere la posibilidad de actualizar lo dicho por Rubio Llorente en el sentido de que "la crítica pública en el seno del Congreso es un emplazamiento ante el electorado, una apelación al pueblo, cuya voluntad soberana, ha de resolver, en favor de uno u otro, el contraste entre los dos criterios ... denunciar de modo continuo ante el electorado los errores que el Ejecutivo comete, para apartar la voluntad popular del partido o partidos que lo ocupan ... la finalidad del control sí es la de someter la actuación del órgano controlado a la decisión de una voluntad superior, la del pueblo, a la que quienes ejercen el control atribuyen (o proponen) como contenido, el de su propia voluntad." <sup>495</sup>

---

<sup>495</sup> Rubio Llorente, Francisco. La forma del Poder, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 212.



Como se sabe, de conformidad con el marco jurídico actual, no existe ninguna disposición constitucional expresa que disponga la oralidad, la lectura o el pronunciamiento verbal del informe que presenta el titular del Ejecutivo anualmente ante el Congreso, por lo que el hecho de que el presidente lo haga manifestando un pronunciamiento oral, ha derivado más de una costumbre o práctica política que realmente de un mandato legal. Es debido a la pluralidad partidista que hoy se ha generado en el Congreso, que ha aumentado la crítica hacia el informe presidencial, ya que para algunos no ha permitido que funcione como un instrumento de control político. Incluso, se trata de un medio limitado cuyo diseño actual no permite ningún tipo de interpelación o debate durante el mismo, además de que los posicionamientos de cada partido no son escuchados por el titular del Ejecutivo, puesto que como ya se ha comentado, los mismos se expresan antes del arribo del presidente, por lo que el supuesto acto republicano entre poderes está desfasado y el papel del Congreso formalmente parece ser más una oficialía de partes en la presentación de documentos o propuestas del Ejecutivo, en lugar de lo que Manuel Herrera y Lasso llamaba la "asamblea del libre diálogo" en la que se tratan los asuntos públicos en voz alta y a la luz pública para generar bienes públicos, y que precisamente se llaman parlamentos porque su misión es hablar, dialogar, cotejar, acordar, etc.

No desconocemos que en los últimos años ocasionalmente se han suscitado interrupciones de legisladores al mensaje del presidente de la República al rendir su informe de gobierno, e incluso, la sociedad ha sido testigo de estampas donde los legisladores se manifiestan frente al titular del Ejecutivo con pancartas y

mensajes partidistas. Lo cierto es que tales actos no pueden calificarse como auténticas interpelaciones o preguntas, sino como lo que realmente son: "interrupciones". En este contexto, estimamos que de establecerse reglas de mejor comunicación y diálogo entre Ejecutivo-Legislativo, tal vez se podría distensar o atemperar este tipo de actitudes que hacia la sociedad genera efectos negativos. Es precisamente la falta de un intercambio de opiniones y visiones basada en la tolerancia, lo que ha orillado a buscar otras alternativas no formales de expresión, por lo que es mejor darle cauce institucional.

Asimismo no se ignora el vicio, que durante mucho tiempo ha sido la regla general, de que la contestación del informe presidencial sea de una forma meramente subjetiva y muchas de las veces también cortesana, por parte del presidente del Congreso. Efectivamente, y como lo señala Herrera y Lasso "año por año, desde 1917, el presidente del Congreso da respuesta más o menos feliz, al mensaje presidencial desmintiendo y violando, con periódica contumacia, el mandato contenido en el artículo 69 de la Constitución ... el donaire retórico y la argumentación superficial son impotentes para legitimar el supuesto diálogo -o disputa- entre el jefe del Estado y el pueblo minimizado en la persona de un diputado ... el desacato se agrava por la carencia de autoridad del improvisado fiscal. El presidente del Congreso -que lo es de la Cámara de Diputados, según lo dispone el artículo 12 del Reglamento- no puede hablar en nombre del Poder Legislativo porque la Cámara de Senadores no ha intervenido en su elección y ni siquiera puede hacerlo en nombre de su propia Cámara, si se tiene en cuenta a la minoría que no lo eligió. Es, por tanto, a lo sumo, un vocero de la mayoría de la

Cámara de Diputados ... el presidente del Congreso obra por su propio arbitrio sin posible representación alguna de personas o corporaciones ..."<sup>496</sup>

La anterior reflexión nos permite señalar que en efecto, la contestación del informe presidencial, ha sido en la práctica general un acto alejado de toda objetividad y de la auténtica pluralidad representada en el Congreso. Se trata de una posición personal de quien lo da, y que durante el régimen hegemónico tal vez resultó conveniente al mismo sistema, pues esa posición subjetiva no era más que el reflejo de dependencia de ese legislador a su grupo, a su partido, pero esencialmente, al líder mayor: al presidente de la República. Este formato es pues una reminiscencia del presidencialismo mexicano que respondía no a la idea de una comunicación o diálogo armónico, vigoroso y respetuoso de dos poderes, sino al diseño de un escenario donde el gran tlatoani no era cuestionado sino incluso alabado y convertido en el centro de felicitaciones y elogios, no se trataba de un escrutinio y evaluación por la soberanía popular, sino de la gran fiesta presidencial. En efecto, si se revisan las últimas contestaciones al informe presidencial (contestadas por diputados del PRI), pueden observarse las felicitaciones y elogios, incluso hasta triunfalistas, expresados hacia al Ejecutivo.

No obstante, y dado los cambios que se fueron generando en el sistema político, particularmente lo relativo a la conformación de la Cámara de Diputados, y que permitió que para la LVII Legislatura se diera un balance en las fuerzas políticas

---

<sup>496</sup> Herrera y Lasso, Manuel, citado en Modelo de Desarrollo Parlamentario de Acción Nacional, Op. cit., pp.193-195.



que lo integraban, se ocasionó por primera vez que la contestación del informe presidencial fuera realizado por un diputado, presidente del Congreso, no miembro del partido al que pertenecía el presidente de la República. Esta situación, en efecto provocó, un dinamismo distinto en el acto del informe presidencial de esos años (1997-1998), ya que se pudieron escuchar entonces contestaciones no cortesanías e incluso de crítica al presidente de la República, aunque obviamente, desde la óptica de la oposición, pero no de la integridad de la institución parlamentaria.

Refuerzo de lo anterior es la contestación del informe que dieron por primera vez en su momento legisladores de la oposición, tanto del PRD como del PAN, cuando quien encabezaba la presidencia de la República era Ernesto Zedillo Ponce de León, cuyo partido político al que pertenecía era el PRI. Es así que cuando le tocó el turno en 1997 al presidente del Congreso, el diputado Porfirio Muñoz Ledo (del PRD) en su contestación señaló: "Este acto encarna sueños y simboliza aspiraciones democráticas de los mexicanos; es condensación de historia. Aquí desembocan y toman nuevo cauce luchas perseverantes y aún sacrificios, en contra del poder absoluto, de sus fastos y sus excesos y en favor de la libertad y la dignidad de nuestros compatriotas. Aquí se reafirma la esperanza de un cambio pacífico y profundo que nos conduzca por la continuidad del esfuerzo emancipador a la instauración de una República justa y soberana ... es la voluntad ciudadana, que no la complicidad con el poder, la que nos ha traído a este recinto. Por determinación de los electores, todos los diputados y los senadores, sin importar orígenes o partidos, representamos a la nación. Asumimos por ende el

compromiso de honrar nuestro encargo actuando en todo momento con probidad y apego a nuestro mandato, en la perspectiva de los grandes intereses del país ... a partir de hoy y esperamos que para siempre, en México ningún poder quedará subordinado a otro y todos serán garantes de los derechos ciudadanos, de la fortaleza de las instituciones y de la integridad y soberanía del país ... las Cámaras del Congreso de la Unión tienen las atribuciones suficientes de carácter presupuestal, fiscal y legislativo, para enderezar el rumbo de esa política ... no podríamos permitir que se siguiera empequeñeciendo el horizonte de nuestros hijos ... la obsecación es contraria a la sabiduría y nociva para los quehaceres públicos, que si bien exigen firmeza, demandan asimismo flexibilidad, imaginación y acatamiento al veredicto electoral. Saber gobernar, es también saber escuchar y saber rectificar. El ejercicio democrático del poder, es ciertamente mandar obedeciendo. Lo que en última instancia significa el cambio democrático, es la mutación del súbdito, el ciudadano. Ninguna ocasión mejor que ésta, para evocar el llamado que en los albores del parlamentarismo el Justicia Mayor hacia al entonces monarca, para exigirle respeto a los derechos de sus compatriotas: nosotros, que cada uno somos tanto como vos y todos juntos sabemos más que vos ... " 497

Por su parte, en 1999, cuando le tocó dar la contestación del informe al presidente del Congreso, al diputado Carlos Medina Plascencia (del PAN) manifestó: " El honorable Congreso de la Unión, por mi conducto recibe de usted el documento que dice contener el estado que guarda la Administración Pública Federal y el

---

<sup>497</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/1po1ano/d010997-2.htm#RESPUESTA>

informe de su gestión durante el quinto año de Gobierno ... los agravios que viene acumulando la sociedad y la desesperación de millones de seres humanos hundidos en la pobreza evitable que es la peor de las pobrezas, no permite el aplazamiento de soluciones alcanzables ni mucho menos la persistencia de una retórica totalmente vacía y desgastada por el uso y abuso que de ella se hace cada año en este mismo ritual. De nada sirve escuchar una vez más que vamos bien, si la pobreza sigue aumentando peligrosamente en el país. ¿Qué significa repetir que hemos retomado el rumbo, cuando todos constatamos que precisamente lo que falta es hallar un camino de justicia y de equidad para todos. Cómo podemos aceptar la reiteración de que se han sentado las bases para insertarnos en el desarrollo, si el Sistema Educativo Nacional no ha sido capaz de modernizarse como lo exige la justicia y un modelo globalizado y peor aún, si en nuestra máxima casa de estudios no se pueden expresar el pensamiento libre, la idea luminosa ni los propósitos superiores de la nación?. ¿Alguien puede afirmar con apego a la verdad que ya pasamos lo peor, mientras las comunidades indígenas del país siguen acumulando miseria y desesperanza?. ¿Es válido proclamar que el mundo nos admira por haber logrado lo que jamás se ha visto en país alguno en la tierra? Cuando la población en su conjunto sufre el flagelo de una violencia incontenida que despoja y asesina a despecho de la autoridad ... El bienestar de la familia fue solamente un lema de campaña. La población ha sido sacrificada. La desigualdad ha ido en aumento. El ingreso nacional continúa concentrándose en grupos vinculados estrechamente con el Gobierno y siguen prevaleciendo márgenes muy altos de ineficiencia y corrupción en el aparato administrativo. Por lo anterior, cabe señalar que no lograremos blindaje alguno

para la economía nacional mientras exista la incapacidad gubernamental para generar condiciones de bienestar social, mientras la incompetencia del poder público impida conciliar el respeto a las libertades con la aplicación de la ley, el pluralismo con la unidad nacional, la globalidad del mundo moderno con los sentimientos, tradiciones y capacidades de la nación mexicana, la gobernabilidad con la división de poderes y el auténtico federalismo, la competencia electoral con la equidad y la justicia ..."<sup>498</sup>

En consecuencia, de las contestaciones al informe presidencial antes descritas, se puede observar que con ellas se rompió con la tradición generalmente cortesana hacia el presidente de la República y se hicieron pronunciamientos rigurosos, e incluso de crítica fuerte, como el de Carlos Medina Plascencia. Sin duda, estos eventos históricos constituyeron una lectura nueva y refrendaron la necesidad de un cambio en la relación entre el Congreso y el Ejecutivo.

Por lo anteriormente expuesto y con el fin de plantear una propuesta razonable que no cause escozor y abra la puerta para ir sentando una práctica más republicana e incluso, que permita ir avanzando hacia otros estadios, es que se sugiere que inicialmente se establezca lo siguiente: 1º) Que las bases fundamentales del acto del informe anual del presidente de la República y consecuentemente la relación que ha de derivar de éste con el Legislativo, se eleven a la Constitución; 2º) Que se establezca que el presidente de la República esté presente para escuchar los posicionamientos que pronuncien los partidos

<sup>498</sup> <http://www.diputados.gob.mx/servddj/debates/lp03ano/d010999.htm#1>.

políticos representados en el Congreso y que concurren a la sesión, lo cual harán en el tiempo que para tal efecto determine la ley, y en todo caso, precisar que no habrá interrupciones durante estas intervenciones; 3º) Que los Grupos Parlamentarios, tanto de la Cámara de Diputado como la de Senadores, formulen cada uno en lo individual y por una sola ocasión, preguntas al presidente de la República; 4º) Dichas preguntas se harán en orden creciente en razón del número de legisladores que cada Grupo Parlamentario tenga, y en todo caso, lo harán en el plazo que la ley determine, precisándose igualmente que no procederán interrupciones durante estas preguntas; 5º) Que una vez agotada la etapa de cuestionamientos de los Grupos Parlamentarios, entonces el presidente de la República tendrá de nuevo el uso de la palabra para contestar en términos concisos y generales dichos cuestionamientos, e igualmente disponer que no procederán interrupciones durante su intervención; 6) Que como consecuencia de lo anterior se configura un acto más republicano, de lo que resultaría ocioso mantener la figura de la contestación del informe por parte del presidente del Congreso, por lo que se plantea su eliminación.

Bajo el esquema planteado, estimamos que se dá una atmósfera de relación y comunicación más estrecha y a su vez más equilibrada entre el Congreso y el Ejecutivo, ya que se permite el libre cambio de opiniones entre ambos poderes, pero mediante un manejo de preguntas y respuestas en bloque sin derecho a replica, lo que genera que no se dé una subordinación de un poder sobre otro o que el Ejecutivo sea rehén de los legisladores, en virtud de su calidad de impar

frente al Congreso. Para nosotros este mecanismo, sin duda, fortalecería el control político a cargo del Congreso, vigorizaría el principio de la división de poderes.

### **3.11 Cambio en la composición del Congreso: reducción de legisladores.**

Con esta propuesta se plantea reformar los artículos 52, 53, 54 y 56 constitucionales a fin de reducir el número de diputados a 400, pero manteniendo el sistema mixto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; en todo caso, se plantea que quede con 200 diputados electos según el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional, es decir, 50% y 50%. Por otra parte, se plantea eliminar a los senadores de representación proporcional por el sistema de lista nacional.

Ahora bien, respecto al adelgazamiento o reducción del número de legisladores, se han desglosado en la doctrina y en el debate una serie de ventajas y desventajas. Respecto de los puntos a favor de la propuesta se ha dicho lo siguiente: a) que un número menor de legisladores permitirá una mejor organización y un desarrollo del trabajo parlamentario más eficiente y expedito; b) se permitiría la conformación de acuerdos más estables y sencillos; c) se concentrarían los apoyos técnicos, profesionales, administrativos u de otra índole en menos legisladores, lo que permitiría que éstos puedan mejorar su función; d) el sistema de partidos es ahora más sólido y estructurado que en el pasado, por lo que el pluralismo difícilmente se vería amenazado por la reducción de legisladores

electos por alguno o por todos los métodos contemplados; e) que la carga económica que suponen 618 legisladores es opresiva y exagerada, si se atiende al hecho de que menos serían suficientes para hacer las mismas funciones; entre otros.

En cuanto a los argumentos en contra de la propuesta para reducir legisladores están las siguientes: a) menos legisladores aumentarían la posibilidad de que un sólo partido obtuviera la mayoría en una o en ambas Cámaras; b) disminuiría la posibilidad que los partidos pequeños, con presencia nacional más que local, alcanzaran representación en el poder Legislativo; c) se distanciaría el esquema representativo, es decir, habría menos contacto entre representante y representados ante el hecho de tener distritos más amplios; d) que no es necesaria la reducción pues la conformación actual está dentro de los parámetros mundiales de otros Congresos, por citar algunos.

En relación al adelgazamiento o reducción del número de legisladores diversos doctrinarios se han manifestado a favor. Así por ejemplo Miguel Carbonell propone que dentro de las reformas para la nueva gobernabilidad en relación con las reglas electorales e integración institucional, está la de reducir a 400 el número de diputados, de los cuales 200 serían electos por el principio de votación mayoritaria y 200 electos por el principio de representación proporcional. Asimismo, señala que respecto al Senado debería quitarse la figura de los senadores "plurinominales", dejando 3 por cada entidad federativa, de los cuales 2 serían electos por votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría. Otra

alternativa puede ser la de dejar 4 senadores por entidad federativa, pero electos por las legislaturas de dichas entidades federativas, pues lo importante es que el Senado se afiance como Cámara de representación territorial, cualidad de la que carece hoy.<sup>499</sup>

Por otra parte, en la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pueden ver precedentes legislativos a favor del adelgazamiento o reducción del número de legisladores, como son los siguientes:

a) Iniciativa presentada el 3 de diciembre de 2002 por el Grupo Parlamentario del PAN, a efecto de reducir en 100 a los diputados federales electos por el principio de representación proporcional, dando como resultado que la Cámara de Diputados se integre con 400 integrantes. Entre los argumentos que los autores de la iniciativa señalan está el de que el número de legisladores actual ha provocado la falta de una organización adecuada, así como el entorpecimiento de acuerdos y consensos al interior de los grupos parlamentarios y las Cámaras, lo que motiva el rozago y la lentitud del trabajo legislativo y hace que el Congreso de la Unión no asuma cabalmente la función de pesos y contrapesos. Asimismo, consideran que además de los costos institucionales y de control político que la inamovilidad legislativa provoca, habría que sumar, si no de manera relevante pero sí secundaria, los costos económicos que a su vez conllevan el que los apoyos técnicos, administrativos, informáticos, etc., se pulvericen o distribuyan en un número tan alto de legisladores. Agregan que un gran número de integrantes en la

---

<sup>499</sup> Cfr. Carbonell, Miguel. Op. cit., p. 102.



composición de las Cámaras de representación popular hace que la acción de éstas se vea limitada en el logro de beneficios públicos. Una asamblea enorme tiene grandes dificultades para lograr facultades decisorias, que en efecto, si una representación nacional llega a tener un número grande de individuos que discuten y que interponen una gran variedad de criterios para tomar decisiones, entonces habrá menores posibilidades para que la asamblea nacional tenga efectividad de acción pública, de ahí la importancia del tamaño correcto de las Cámaras de representación popular. Los autores precisan que una Cámara representativa y eficiente se convierte en un bien público para los ciudadanos que los eligieron.

Los autores de la iniciativa también comentan que en este diagnóstico no puede ignorarse el sentimiento social que se ha expresado en la opinión pública en cuanto a una labor legislativa con resultados no del todo aceptables, por ello proponen una nueva integración de las Cámaras del Congreso, por lo que la iniciativa plantea que respecto a la integración y composición de la Cámara de Diputados se reduzca el número que la conforma, en tal sentido, se propone que de 500 diputados se reduzca a 400 diputados mediante la eliminación de 100 diputados de representación proporcional, por lo que la Cámara de Diputados quedaría integrada con los 300 diputados electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y se tendría únicamente 100 diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. En este sentido, los promoventes de la iniciativa señalan que al

lograrse esta reducción legislativa en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con dominante mayoritario con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado, disminuyendo el que la elección sea determinada en gran medida por las elites de los propios partidos políticos, quienes generalmente deciden, en el sistema de representación proporcional, qué candidatos aparecerán en las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Con este nuevo sistema se fortalece la aproximación, la vinculación y el control ciudadano sobre los que han de ser electos como diputados, al implicar que haya una mayor eficacia en la manifestación de la voluntad política.<sup>500</sup>

b) Iniciativa presentada el 10 de abril de 2003 por el Grupo Parlamentario del PAN, a efecto de que la Cámara de Diputados esté integrada por 350 miembros (210 de mayoría relativa y 140 de representación plurinominal), mientras que la Cámara de Senadores esté integrada por 96 miembros (se eliminan los senadores electos a través del sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional). En esta iniciativa, los autores de la misma exponen que la propuesta es reducir, pero manteniendo siempre el equilibrio en los porcentajes que cada opción política ocupa, y se propone reducir a los legisladores con el fin de hacer menos costosos los gastos del Estado, y mejorar la calidad de los congresistas para hacer más participativo y funcional al poder Legislativo. Los autores ejemplifican con las siguientes cifras: el gasto programable destinado al poder Legislativo para el año fiscal 2002 fue por la cantidad de \$4,896,926,553.00; de los

<sup>500</sup> Cfr. <http://gaceta.eddhu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021204.html#Ini20021204Sheffield>

cuales \$1,396,200,000.00 fueron destinados para la Cámara de Senadores y la cantidad de \$2,951,234,213.00 fue destinada para la Cámara de Diputados. Para el presente año fiscal 2003, el gasto programable destinado al poder Legislativo es por la cantidad de \$5,575,976,417.00; de los cuales \$1,712,431,830.00 fueron destinados para la Cámara de Senadores y la cantidad de \$3,275,553,340.00 fue para la Cámara de Diputados. En este contexto, los autores de la iniciativa señalan que resulta entonces que cada diputado, en el presente año fiscal, le cuesta a los mexicanos la cantidad de \$6,551,106.68; mientras que cada senador le cuesta a los mexicanos la cantidad de \$13,378,373.70. Estas cantidades incluyen salario de los diputados, senadores y demás gastos administrativos, de infraestructura y de personal con el que cuentan ambas Cámaras.

Los autores de la iniciativa citada exponen que con la reforma planteada de reducción de diputados y senadores, se estarían ahorrando por lo menos la cantidad de \$982,666,002.00 por parte de la Cámara de Diputados y la cantidad de \$428,107,957.50 por parte de la Cámara de Senadores, lo que se verá traducido en menores impuestos, presupuestos mayores a la educación, al campo y al sector salud; por lo que podrían construirse más escuelas, carreteras, en fin, innumerables beneficios para el pueblo mexicano.

Por otra parte, los autores de la iniciativa indican que esta exorbitante cantidad que representa el ahorro por la disminución de diputados y senadores, y que da un total por ambas Cámaras de \$1,410,773,959.50 representa, en sí misma,

aproximadamente el 40% del presupuesto anual que se destina a la Cámara de Diputados y a la de Senadores.<sup>501</sup>

c) Iniciativa presentada el 27 de marzo de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRI a través de la cual se propone reformar diversos artículos constitucionales a efecto, entre otras cosas, de reducir a 400 el número de diputados, para lo cual sugiere eliminar 100 diputados de representación proporcional, para que quede en 100 y 300 de mayoría; asimismo, propone eliminar la figura de senadores de representación proporcional. Los autores de la iniciativa arguyen que es preciso reconocer que las circunstancias que vive México actualmente, difieren de manera sustancial de aquellas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Si antes apenas podía hablarse de un "sistema de partidos" propiamente dicho, hoy día la realidad nos muestra un sistema de partidos cada vez más sólido y estructurado.

Los autores señalan que los partidos políticos son hoy día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político-electorales, por lo que el principio de mayoría relativa es ya un cauce suficiente para darles cabida en las Cámaras y el número de curules asignadas por el principio de representación proporcional puede ser legítimamente reducido en su importancia relativa, e incluso suprimido, como se propone para el caso del Senado. Expresan que al reducir las dimensiones de la Cámara de Diputados

---

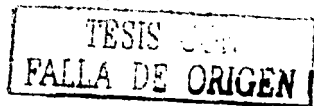
<sup>501</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2003/abr/Anexo-II-11nbr.html#Resendiz>

permitiría hacer más manejable un órgano que por razones diversas y en su momento justificadas, ha crecido de manera desproporcionada.<sup>502</sup>

d) Iniciativa presentada el 18 de octubre de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRI, por la que se propone eliminar el sistema de representación proporcional para la elección de diputados y senadores, quedando integrada la Cámara de Diputados y la de Senadores con 300 y 96 legisladores, respectivamente, todos electos bajo el principio de votación mayoritaria. Los autores de la iniciativa señalan que es necesario actualizar y perfeccionar, con base en la experiencia y la voluntad popular, la composición del Congreso Mexicano; que es una tarea impostergable transformar a este cuerpo colegiado, en consonancia y a la altura de las expectativas y realidades del pueblo mexicano, y que asimismo es menester agilizar y eficientar la tarea que el electorado confirió a cada uno de los diputados y senadores. Por lo tanto, para ello es necesaria la reducción de miembros en ambas Cámaras del Congreso con el fin de facilitar las sesiones, debates, procedimientos de discusión y, en general, todo su funcionamiento.

En la exposición de motivos de la iniciativa en comento se expone que en el ajuste económico que requiere el país, los gobernantes deben predicar con el ejemplo y en lugar de aumentar las cargas tributarias a los gobernados, deben reducir el gasto público. También se señala que los diputados y senadores están obligados a velar por los derechos no solo de las mayorías que los llevaron a ocupar el cargo, sino también de las minorías; por lo que si bien es cierto que los diputados

<sup>502</sup> Cfr. <http://gaceta.eddheu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010328.html#Inj20010328Amado>



y senadores por el principio de representación proporcional respondieron en su momento a un determinado período histórico del país, el momento histórico que ahora se vive nos obliga a pensar la política y la sociedad con un enfoque distinto, por lo que considera que debe eliminarse la figura de legisladores de representación proporcional tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados.<sup>503</sup>

e) Iniciativa presentada el 14 de diciembre de 2001 por el Grupo Parlamentario del PRD, por la cual se propone modificar la integración del Congreso. De acuerdo a esta iniciativa la Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en 32 circunscripciones plurinominales. Por su parte, la Cámara de Diputados estará integrada por 250 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 250 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Los autores de la iniciativa señalan que si bien ha habido reformas para garantizar la presencia de las fuerzas políticas en el Congreso, lo cierto es que las leyes han sostenido un privilegio constitutivo a las elecciones uninominales, favoreciendo la sobrerrepresentación de quien mayor éxito territorial demuestre en las urnas, siendo el número de triunfos distritales de mayoría relativa el principal determinante de la presencia de un partido en la Cámara de Diputados, por encima del total de votos obtenido en la nación en su

---

<sup>503</sup> Cfr. <http://gaceta.cddheu.gob.mx/Gaceta/58/2001/oct/20011019.html#Ini20011019Solo>

conjunto, generando sistemáticamente fenómenos de sub y sobrerepresentación de las diversas fuerzas políticas.

En la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión, se indica que la sobrerepresentación sistemática ha sido, evidentemente, uno de los elementos de preocupación constante en el proceso mexicano de transición democrática; que como resultado a este fenómeno se le han impuesto diversas limitaciones que alcanzaron, en 1996, su estado actual. Se señala en la iniciativa que si bien no ha sido eliminada en el diseño de la representación nacional, si se ha reducido a un máximo de 8% sobre la votación real obtenida por la fuerza mayoritaria. Asimismo, se comenta que estos mecanismos legales de sobrerepresentación son parte de un sistema electoral diseñado no para potenciar la expresión de la voluntad política de la sociedad, sino para garantizar que el partido oficial, aún desde la perspectiva de convertirse en la minoría electoral más grande, es decir, con una franja de representación menor a 50%, pero mayor a la de cualquier otro partido, conservará la mayoría legislativa, lógica que nos parece ahora francamente insostenible en un sistema que aspira a ser plenamente democrático.

El autor del proyecto de reforma expone que en el caso de la Cámara de Senadores estos fenómenos se observan con mayor dramatismo, ya que hasta la elección de 1988, el Senado de la República se integró bajo el principio de mayoría, lo que arrojó históricamente un saldo de sobrerepresentación para el partido oficial ya que no obstante el porcentaje de votación que obtuviera, desde 90%, 80%, 70%, o como sucedió en aquella elección de 1988 en donde obtuvo

50% según cifras oficiales, siempre tendrían entre el 100% y 96% de la representación senatorial, ya que el PRI era mayoritario estado por estado, salvo contadísimas excepciones.

Se expone también que derivado de reformas anteriores, la dimensión del Senado se duplicó de 64 a 128 escaños y garantizó que cuando menos el 25% de éstos correspondieran al partido minoritario dominante en cada estado; es así que 3 senadores son de mayoría y el cuarto corresponde a la primera minoría, por lo que indica el autor del proyecto que esta fórmula permitía al PRI mantener la posibilidad real de superar las dos terceras partes necesarias para cualquier reforma constitucional. Comenta el iniciador del proyecto que con la reforma electoral de 1996, la Cámara de Senadores cambió en cuanto a su método de integración, ya que manteniendo sus 128 integrantes, ahora se asignarían 3 por estado, 2 de mayoría, uno de primera minoría y el cuarto teórico se definiría por votación proporcional e iría inscrito en una lista nacional de 32 candidatos que presenta cada partido.

El autor expone seguidamente que debido a la nueva correlación de fuerzas políticas nacionales, se está frente a la oportunidad de mejorar los métodos de integración democrática de las Cámaras Legislativas en donde las fórmulas propuestas puedan recoger con mayor precisión y fidelidad la voluntad popular que se expresa periódicamente a través del sufragio. Es así que en la iniciativa se propone para la Cámara de Diputados mantener el sistema mixto de representación pero en una relación paritaria, es decir, que de los 500 diputados,



250 surjan de sendos distritos electorales, y otros 250 que sean electos bajo el principio de representación proporcional en un sistema de listas de prelación propuestas para cada circunscripción que la ley determine. En este aspecto los autores de la iniciativa plantean la existencia de dos boletas a la hora de sufragar por los diputados federales; una para el voto uninominal y otra para el voto de representación proporcional, ello a fin de que se exprese la decisión personal del sufragante con mayor exactitud.

Respecto al Senado, el proyecto en estudio plantea que en virtud de que resulta obvio que a muchos no satisface el factor de proporcionalidad que se introdujo en la última reforma electoral, basado en una lista nacional (ya que pone en entredicho al propio pacto federal y por otra parte genera una sobrerrepresentación del partido mayoritario), es que propone una reforma por medio de la cual el Senado se conforme únicamente a partir del principio de proporcionalidad pura, dividiendo así al país en 32 circunscripciones cuyos límites serán los mismos que los linderos de las propias entidades federativas, por lo que en cada estado habría listas de cuatro propuestas por cada partido político con registro nacional y cada estado tendría una representación popular fiel y precisa de sus fuerzas políticas en la Cámara de Senadores, además de que quedaría salvado el debate sobre el pacto federal y la pluralidad quedaría garantizada.<sup>504</sup>

Ahora bien, derivado de lo expuesto por la doctrina y por los antecedentes

<sup>504</sup> Cfr. <http://gaceta.eddheu.gob.mx/Gaceta/58/2001/dic/Anexo-I-17Dic.html#1ue>

legislativos, para nosotros resulta indispensable que una de las acciones para el perfeccionamiento del poder Legislativo sea la de lograr eficientizar su organización y funcionamiento. No podemos negar que el número de legisladores ha provocado la falta de una organización adecuada, así como también ha motivado el entorpecimiento de acuerdos y consensos al interior de los grupos parlamentarios y las Cámaras, lo que provoca rezago y lentitud en el trabajo legislativo, siendo éstos factores para que el Congreso de la Unión no asuma cabalmente la función de control que se le ha encomendado.

Asimismo, en este diagnóstico no puede ignorarse el sentimiento social que se ha expresado en la opinión pública en cuanto a una labor legislativa con resultados no satisfactorios. Precisamente por eso, es que se propone una nueva integración de las Cámaras del Congreso que dé vitalidad y dinamismo al trabajo legislativo, tomando en cuenta que las elecciones parlamentarias tienen como objetivos lograr un cuerpo legislativo con capacidad y condiciones de ejercer sus funciones propias (legislar y controlar al Ejecutivo) y al mismo tiempo, hacerlo de modo que en él esté representada la población, es decir: gobernabilidad y representatividad.

En ese sentido cabe decir que garantizar la gobernabilidad, entendida como la presencia de una clara mayoría que adopte una legislación políticamente definida hacia metas aprobadas por el electorado, puede significar restringir la posibilidad de que estén presentes todos los sectores relevantes y viceversa, garantizar la presencia de todos los sectores relevantes, puede conducir a que no haya mayorías claras en el Parlamento. Dentro de este dilema de la política

contemporánea, los sistemas electorales mayoritarios tienden a privilegiar la gobernabilidad en desmedro de la representatividad, mientras que los sistemas proporcionales tienden a privilegiar la representatividad a riesgo de la gobernabilidad.

Consecuentemente, resulta socialmente oportuno que en nuestro Estado de Derecho y Democrático refrendemos el sistema electoral mixto tanto mayoritario como de representación proporcional complementario, por lo que no compartimos el criterio de quienes de manera simplista pretenden disminuir por disminuir, no se trata de que la existencia de competitividad electoral perturbe la representatividad electoral, ni que se pretenda disminuir únicamente la representación proporcional ni tampoco se pretenda la preeminencia de un sistema de mayoría que como se sabe, provoca efectos negativos de subrepresentación o sobrerrepresentación, con un inconveniente reflejo entre la voluntad de los votos y la integración de la Asamblea Nacional, por lo que debe guardarse el equilibrio necesario para la representatividad y la gobernabilidad del Congreso. Por ello, no estamos de acuerdo en disminuir a los diputados únicamente en la representación proporcional, como lo han planteado ya algunas de las iniciativas de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura. Lo anterior tiene su justificación en las consideraciones que pasamos a describir a continuación:

Como se ha manifestado en la doctrina, uno de los temas de mayor relevancia en la historia política contemporánea lo constituye, sin lugar a dudas, la forma de elegir e integrar a los órganos de gobierno. Al respecto, numerosos doctrinarios

han desarrollado estudios y fórmulas tendientes a proporcionar las vías o mecanismos que permitan reflejar, en la integración de los órganos de representación popular, la voluntad del electorado manifestada a través de los comicios, surgiendo así los sistemas electorales. Por tal razón, se ha dicho que estos sistemas constituyen elementos importantes en los regímenes democráticos, ya que además de traducir los votos en cargo de elección pública, permiten de igual forma distinguir el sistema político de una nación y su autonomía.<sup>505</sup>

Es así que los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta, forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda que compondrán los poderes políticos de una nación. Mediante el sistema electoral se reciben votos y se constituyen órganos de gobierno y de representación legítimas. En este sentido, es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes.<sup>506</sup>

Con la generalización del sufragio en el ámbito mundial, se dio marcha a la idea social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus

---

<sup>505</sup> Cfr. Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, citados en Cetina Menchi, David. Op. cit., p. 29.

<sup>506</sup> Cfr. Valdés, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 3ª edición, México, 1997, p. 9.

gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: la democracia representativa.<sup>507</sup>

Ahora bien, los sistemas electorales se componen de disposiciones y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación; en ellos se determinan normas relativas a: quiénes votan, quiénes pueden ser votados, cómo debe votarse, cómo deben desarrollarse las campañas, cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales, quiénes deben organizar los comicios, cómo deben resolverse los conflictos electorales, entre muchos otros aspectos más. Son, todas estas, circunstancias que las normas electorales deben prever y resolver; estas son las funciones básicas de los sistemas electorales.<sup>508</sup> En síntesis, los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en escaños de representación política.

Son tres las modalidades básicas del sistema electoral a saber: 1) el de mayoría (simple y absoluta); 2) representación proporcional y 3) el sistema mixto.

Ahora bien, en México, el sistema electoral recogido en nuestra legislación es el sistema mixto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 52, 53 y 54 constitucionales. En efecto, el artículo 52 establece que "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

<sup>507</sup> Cfr. Valdés, Leonardo, *Op. cit.*, 9.

<sup>508</sup> Cfr. Valdés, Leonardo, *Op. cit.*, 10.



200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales".<sup>509</sup> Por su parte, el artículo 53, en su párrafo segundo dispone que "para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."<sup>510</sup>

De las consideraciones expuestas, se deduce que la propuesta que en este apartado se analiza, pretende modificar precisamente el sistema electoral vigente en México. En este sentido, quisiéramos acotar que la propuesta de reducir el número de legisladores debe ser una idea no aislada, sino acompañada de una serie de reformas y modificaciones que tengan relación con el fortalecimiento del poder Legislativo, tales como: la reelección, la ampliación de los periodos de sesiones; la ampliación para la revisión del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos; la ampliación para la revisión de la Cuenta Pública; el fortalecimiento de comisiones ordinarias y de investigación, entre otras.

En este sentido, creemos que la motivación central de la reducción de los legisladores no debe ser la carga económica, sino el de mejorar la organización y desarrollo del trabajo parlamentario, para alcanzar un Congreso capaz y profesional ante el Ejecutivo Federal y el poder Judicial, que sea un auténtico

---

<sup>509</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Delma, México, 2002, pp. 39-40.

<sup>510</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Delma, México, 2002, p. 43.

factor de pesos y contrapesos, así como un medio eficaz de control del poder, en beneficio del principio de la división de poderes, principio indispensable de la democracia.

Se puede afirmar, que cualquiera de los tipos de sistemas electorales conocidos (de mayoría, proporcionalidad o mixto) tienen ventajas y desventajas, realmente ninguno de ellos es puro o perfecto. No obstante, sí creemos que uno puede tener más bondades que otro, por lo que es indispensable reflexionar en torno a los mismos a fin de que nos permitan dar una consideración más objetiva respecto a la propuesta que se comenta.

Cabe recordar que en los sistemas de mayoría, el triunfador se queda con todo; la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa. Estos sistemas proponen candidatos individuales, personas. En un sistema mayoritario la votación se hace en distritos de un solo representante, en el que el triunfador se lleva todo: lo que llaman los estadounidenses "el sistema del primero que cruza la meta."<sup>511</sup>

Ahora bien, los sistemas de mayoría pueden radicar en exigir una mayoría relativa o una mayoría absoluta. Al respecto podemos decir que en el primer caso gana quien más votos obtiene en relación con los demás contrincantes, que incluso en regímenes plurales o de muchos partidos, puede llegar a constituir, como diría

---

<sup>511</sup> Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, p. 16.

Giovanni Sartori "la minoría más numerosa",<sup>512</sup> en efecto, alguna parte de la doctrina sostiene que el triunfo de un partido político dentro de este sistema no necesariamente determina su fuerza electoral, ya que puede darse el caso de una victoria con un número reducido de votos. Por su parte, la mayoría absoluta exige que el ganador obtenga el 50 % más uno de los votos, por lo que en este tipo de sistemas podemos decir que hay una mayor representatividad si se toma en cuenta que el triunfador contará con el apoyo de más de la mitad de los votantes. Es generalizado que en este tipo de sistemas se establezca la doble ronda electoral o la segunda vuelta, en el sentido de que si en una primera votación nadie obtiene el 50% más uno de los votos, entonces los dos primeros lugares se van a una segunda ronda, en la que uno de ellos deberá obtener el triunfo por mayoría absoluta.<sup>513</sup>

En los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). No se obliga a los votantes a concentrar su voto en una opción, sino que sus posibilidades de elegir pueden ser muchas. Comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. La representación proporcional sugiere inevitablemente un resultado proporcional: un organismo representativo que de alguna manera refleje las "proporciones" en que se distribuyeron los votos. El ideal del sistema es pretender que exista una relación directa entre los votos y los escaños. Se llega a decir que la representación proporcional es muy poco representativa. En este

---

<sup>512</sup> Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, p. 18.

<sup>513</sup> Cetina Menchi, David, *Op. cit.*, p. 33.



sistema, la votación es por distritos de dos o más representantes, en que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de "las mayores votaciones."<sup>514</sup>

Fundamentos de la representación proporcional.- La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional puede ser pura o parcial, dependiendo de que la elección se haga en una o varias circunscripciones (como es el caso de México). La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar en el nivel nacional, excepto en países geográficamente pequeños como Nicaragua o Israel. La mayor parte de los sistemas que utilizan la representación proporcional lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría (por ejemplo Alemania y México). La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple, en los términos enunciados por la "Ley del Cubo", divulgada por Kendall y Stuart.<sup>515</sup>

<sup>514</sup> Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, p. 16.

<sup>515</sup> Cfr. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, *Derechos del Pueblo Mexicano*, México a través de sus Constituciones. Tomo VI, Ed. Porrúa/H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 4ª. Edición, México, 1994, p. 1122.

La introducción del principio de proporcionalidad, dentro de los sistemas electorales, se produjo para la elección de la Cámara Alta de Dinamarca en 1855, y en Bélgica, por medio de la Ley Electoral del 30 de noviembre de 1899, inspirada en el proyecto de Víctor D'Hondt, profesor de derecho civil de la Universidad de Gante.<sup>516</sup>

Respecto al sistema de representación proporcional se han aducido ventajas e inconvenientes. En cuanto a las ventajas se ha dicho que: a) permite que el número de mandatos o escaños sea proporcional al número de sufragios emitidos a favor de cada partido o coalición de partidos; b) que todas las ideologías pueden ser expresadas en el Congreso, favoreciendo así el pluralismo democrático y atenuando los efectos de sobre y subrepresentación, al asignar a los partidos los escaños correspondientes a su votación (uno de los logros de la reforma de 1977); c) es una contienda de ideas y no de hombres; d) favorece el que se manifieste una voluntad y consenso nacional, menos circunscritos a la influencia de los intereses locales; e) atribuye a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica.

Entre los argumentos en contra se han sostenido los siguientes: a) que la participación de los órganos directivos de los partidos en la integración de las listas de candidatos les da un poder de decisión tal, que algunos autores consideran que son los directivos de los partidos los que deciden las elecciones, lo

---

<sup>516</sup> Cfr. Cámara de Diputados de la I.V I. legislatura, Op. cit. p. 1123.

que provoca que desaparezca la relación entre representado y representante<sup>517</sup>; b) que se favorece la fragmentación de la voluntad política y de la opinión pública; c) dificulta la gestión de un gobierno eficaz y estable (governabilidad), especialmente cuando se integra una mayoría precaria o una mayoría formada de minorías sin cohesión; d) se favorece la expresión de todas las opiniones sin matices, con lo cual se puede acentuar el carácter conflictual de la sociedad. Respecto de las desventajas, se aduce que con este sistema de representación proporcional se pierde el derecho de elegir directamente al representante, ya que el orden de los candidatos en las listas lo determinan los dirigentes de los partidos, así como también que en este sistema se da preferencia a la plataforma del partido político y no a los candidatos integrantes de la lista, lo que provoca que desaparezca la relación entre representado y representante.

Se puede afirmar que el sistema de representación proporcional ha sido y es el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La representación proporcional intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido político tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.<sup>518</sup>

El sistema mixto es aquel donde se combinan tanto el sistema de mayoría como el de proporcionalidad en la conformación de los cuerpos legislativos. Por lo general, los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos

---

<sup>517</sup> Cfr. Valdés, Leonardo, Op. cit., pp. 14-15.

<sup>518</sup> Cfr. Valdés, Leonardo, Op. cit., p. 14.

uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional.<sup>519</sup>

El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia. En nuestro país, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de 1824 hasta la de 1917. En efecto, la reforma constitucional de 1963 introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partido", que consistió en atribuir 5 escaños a todos los partidos que hubieran obtenido por lo menos el 2.5% de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más por cada 0.5% adicional de votos y hasta 20 diputados de partido como máximo.<sup>520</sup>

En base a lo expuesto, podemos decir que si bien el sistema de representación proporcional tiene sus desventajas, lo cierto es que resulta más equitativo y representativo que uno de mayoría relativa. Consecuentemente, se considera que la propuesta de reducir diputados no puede ser mediante la eliminación o reducción únicamente de diputados de representación proporcional y pretender acentuar el principio mayoritario, ya que ello resultaría inconveniente puesto que se establecería un sistema electoral mucho más predominantemente mayoritario (relativo), mismo que desde nuestra óptica resultaría obviamente menos representativo de las distintas fuerzas políticas, ya que en el caso de presentarse una gran fragmentación (que puede darse ante el hecho de que nuestro marco

---

<sup>519</sup> Cfr. Valdés, Leonardo, Op. cit., pp. 17-18.

<sup>520</sup> Cfr. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, Op. cit. p. 1123.

jurídico permite una gran pluralidad de partidos, tema que debe ser revisado a su vez) del voto, puede suceder que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado (la minoría más numerosa) tenga la mayoría simple de los votos y, en consecuencia, sea declarado ganador. Lo anterior ocasiona un problema de sobrerrepresentación y subrepresentación, ya que un partido puede acaparar todos los cargos en disputa con una victoria alcanzada por un número reducido de votantes y así quedar sobrerrepresentado, dejando a los adversarios subrepresentados.

En efecto, ejemplo de ello puede ser el siguiente: que en un distrito se den los siguientes resultados en la votación: PRI 30%, PAN 25%, PRD 25%, PVEM 10% y OTROS 10%, lo que implica que el PRI representaría a un 30 % de los electores y un 70% no lo representa. Ahora bien, supongamos que estos resultados se repitieran de manera más o menos parecida en los 300 distritos, es decir, a nivel nacional podría haber un 70 % que no votó por el ganador de mayoría relativa, y la conformación del cuerpo legislativo no se vería reflejado en las curules. Luego entonces, si bien nuestro sistema electoral vigente es de dominante mayoría de 300 por 200 proporcionales, lo cierto es que se cierra más la brecha de la auténtica representatividad. Por el contrario, una propuesta que haga la brecha más grande entre mayoría y representación proporcional, motivaría un sistema electoral que determinaría los escaños de una manera más inequitativa o desproporcional, alejándonos de una auténtica representatividad medida por la fuerza electoral, más aún cuando actualmente el esquema es que la mayoría

equivale al 60% de la integración de la Cámara y la proporcionalidad al 40%, por lo tanto, reducir el porcentaje de representación proporcional en la Cámara de Diputados como lo han planteado algunas de las iniciativas que se han descrito en este apartado tales como la de reducir 100 diputados de representación proporcional y mantener a los 300 de mayoría, lo cual es un equívoco, y como sería cualquier otra que únicamente plantee reducir escaños de representación proporcional o aquellas que plantean la supresión total de la misma. Además, cabe comentar que si se considerara la propuesta equivocada de la desaparición de la figura de representación proporcional, realmente el partido beneficiado sería el PRI, siendo los más afectados en su representatividad el resto de los partidos políticos, particularmente el PAN y el PRD. Tal vez ello obedezca a que hay que considerar que el desarrollo de los partidos opositores al PRI en la Cámara de Diputados, se circunscribió a diputaciones mediante el sistema de representación proporcional. Si sólo se tomara en cuenta las curules de mayoría relativa, la evolución del sistema de partidos arrojaría un panorama distinto, ya que dentro del sistema de distritos uninominales, es el PRI el que ha basado su predominio en la Cámara de Diputados, y en donde al parecer, el unipartidismo prevalece hoy día. Lo anterior, se deriva del ensayo siguiente, que se toma de la conformación de la Cámara de Diputados de las LVI, LVII y LVIII Legislatura:

**CUADRO 17**

**COMPARATIVO DE LAS LEGISLATURAS; LVI, LVII, LVIII, AL EXCLUIR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL Y MENCIONANDO LOS RESULTADOS DEL NUMERO DE DIPUTADOS DE CADA PARTIDO POLITICO Y SU PORCENTAJE DE REPRESENTACION EN EL CONGRESO POR CADA LEGISLATURA.**

**LVI LEGISLATURA**

El cuadro presentado a continuación, nos representa el número de Diputados elegidos tanto por el principio de Representación Proporcional como por Votación Mayoritaria por cada partido político, y siguiendo estos resultados se muestra el porcentaje de representación en la Cámara de Diputados.

PARTIDO	MAYORIA	PLURINOMINALES	TOTAL	REPRESENTACION EN EL CONGRESO	VOTACION
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	272	28	300	60 %	16,911,781 48.58 %
PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)	22	98	120	24 %	8,694,738 24.98 %
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)	6	64	70	14 %	5,610,926 16.12 %
PARTIDO DEL TRABAJO (PT)		10	10	2 %	899,440 2.58 %
<b>TOTAL:</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>	<b>34,811,903</b>

A continuación en esta misma Legislatura, se pone el supuesto de excluir la elección según el principio de Representación Proporcional (PLURINOMINALES). Como vemos el PAN obtiene porcentajes muy bajos a comparación de los demás partidos políticos y en especial del PRI ya que este partido obtiene mas DEL 90% de representación en el Congreso y los demás partidos menos del 10%, una representación muy desproporcionada.

PARTIDO	MAYORIA	REPRESENTACION EN EL CONGRESO	VOTACION
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	272	91 %	16,851.1 50.3 %

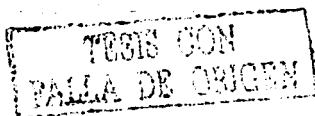
**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)	22	7 %	8664.4 25.8 %
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)	6	2 %	5590.4 16.7 %
PARTIDO DEL TRABAJO (PT)			896.4 2.7 %
<b>TOTAL:</b>	<b>300</b>	<b>100 %</b>	<b>34,811,903</b>

#### LVII LEGISLATURA

El cuadro presentado a continuación nos muestra el número de diputados de cada partido político de la LVII Legislatura, sobre la elección para diputados según el principio de Mayoría Relativa y de Representación Proporcional, y posteriormente mostramos los porcentajes que representa cada partido político en el Congreso.

PARTIDO	MAYORIA	PLURINOMINALES	TOTAL	REPRESENTACION EN EL CONGRESO	VOTACION
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	163	80	243	48.6 %	11,311,963 39.11 %
PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)	64	54	118	23.6 %	7,696,197 26.61 %
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)	72	53	125	25 %	7,436,466 25.71 %
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO (PVEM)		8	8	2 %	1,105,922 3.82 %
PARTIDO DEL TRABAJO (PT)	1	5	6	1 %	749,231 2.53 %
<b>TOTAL:</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL DE VOTACION 28,927,149</b>





El siguiente cuadro nos muestra, al igual que en la LVI Legislatura, el supuesto de excluir la elección de diputados por el principio de Representación Proporcional o votaciones Plurinominales, y de igual manera, vemos que al PAN, por el principio de Mayoría Relativa, queda muy por debajo tanto en el número de diputaciones como en el porcentaje de representación en el Congreso: En esta Legislatura, como podemos observar, no queda debajo sólo del PRI sino también del PRD.

PARTIDO	MAYORIA	REPRESENTACION EN EL CONGRESO	VOTACION
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	163	54.3 %	11,311,863 39.11 %
PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)	64	21.3 %	7,696,197 26.61 %
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)	72	24 %	7,436,466 25.71 %
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO (PVEM)			1,105,922 3.82 %
PARTIDO DEL TRABAJO (PT)	1	.4 %	749,231 2.53 %
<b>TOTAL:</b>	<b>300</b>	<b>100%</b>	<b>TOTAL DE VOTACION</b> <b>28,927,149</b>

#### LVIII LEGISLATURA

Por último, presentamos en esta LVIII Legislatura los resultados del número de diputados elegidos tanto por Mayoría Relativa como Plurinominales, y en porcentaje de representación en el Congreso de cada partido político.

PARTIDO	MAYORIA	PLURINOMINALES	TOTAL	REPRESENTACION EN EL CONGRESO	VOTACION
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	132	77	209	41.80%	13,722,188 36.92%
PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)	136	71	207	41.40%	ALIANZA POR EL CAMBIO 14,212,032 38.24 %
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)	24	28	52	10.40%	ALIANZA MEXICO 6,942,884 18.68 %
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO (PVEM)	6	10	16	3.2%	ALIANZA POR EL CAMBIO 14,212,032 38.24 %

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

PARTIDO DEL TRABAJO (PT)	2	6	8	1.6%	ALIANZA MEXICO 6,942,884 18.68 %
PARTIDO CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA (PCD)		1	1	0.2%	427,233 1.15%
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA (PSN)		3	3	0.6%	ALIANZA MEXICO 6,942,884 18.68 %
PARTIDO ALIANZA SOCIAL (PAS)		2	2	0.4%	698,904 1.88 %
D.		2	2	0.4%	
E. INDEPENDIENTES					
TOTAL:	300	200	500	100%	TOTAL DE VOTACION 36,302,508

El siguiente cuadro también nos indica el supuesto de excluir el principio de Representación Proporcional y como podemos ver el PAN queda en un porcentaje no tan alto si lo comparamos con el siguiente partido político, que es el PRI. Cabe mencionar que estos resultados cambian mucho al hacer el comparativo con las anteriores Legislaturas, pero no olvidemos que en estos resultados influyó mucho el fenómeno Fox ó todo el fenómeno político que arrastró las elecciones del 2 de julio del 2000. En efecto lo anterior tuvo un voto de arrastre a favor del PAN en los distritos uninominales para la elección de las diputaciones de mayoría. Por consiguiente no se descarta la posibilidad de que las próximas elecciones para diputados de mayoría se obtengan los resultados y porcentajes de las elecciones pasadas, que podría motivar que tal vez no se ganen tantos distrito uninominales, pero su obtenga buena votación, pero que ante el hecho de eliminar la representación proporcional, ocurra que no exista un auténtico reflejo entre la votación obtenida y la conformación del Congreso respecto del PAN u otras fuerzas políticas, como ya quedó ejemplificado anteriormente.

PARTIDO	MAYORIA	REPRESENTACION EN EL CONGRESO	VOTACION
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI)	132	44 %	ALIANZA POR EL CAMBIO 14,212,032 38.24 %
PARTIDO ACCION NACIONAL (PAN)	136	45.3 %	ALIANZA MEXICO 6,942,884 18.68 %
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (PRD)	24	8 %	ALIANZA POR EL CAMBIO 14,212,032 38.24 %
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MEXICO (PVEM)	6	2 %	ALIANZA MEXICO 6,942,884 18.68 %

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

PARTIDO DEL TRABAJO (PT)	2	.7 %	427,233 1.15%
PARTIDO CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA (PCD)			ALIANZA MEXICO 6,942,884 18.68 %
PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA (PSN)			698,904 1.88 %
PARTIDO ALIANZA SOCIAL (PAS)			
F.			TOTAL DE VOTACION 36,302,508
G. INDEPENDIENTES			
TOTAL:	300	100%	

Fuente: Los cuadros anteriores se realizaron en base a los datos de votación y porcentajes obtenidos de la siguiente página vía Internet: [http://www.ife.org.mx/wwworge/comparativo/graf\\_nacional.htm](http://www.ife.org.mx/wwworge/comparativo/graf_nacional.htm)

Como se puede observar del ensayo anterior, del cotejo entre el porcentaje que obtiene cada partido político en la integración de las Cámaras bajo el sistema actual de mayoría y de representación proporcional, se desprende que dicho porcentaje no está tan lejano al de la votación obtenida por el principio de mayoría. No obstante, cuando se hace el ensayo eliminando la figura de la representación proporcional, nos podemos percatar que la distancia es abismal entre el porcentaje que se obtiene respecto de la conformación de la Cámara y el porcentaje de votación obtenido en las urnas por la elección de diputados de mayoría. En resumen, la sobrerrepresentación y la subrepresentación, según cada caso, se da de manera más evidente. Y si este mismo ensayo se hiciera reduciendo simplemente escaños de representación proporcional, los efectos serían similares.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ahora bien, nuestro sistema electoral, actualmente vigente, contempla que de los 500 escaños, estos se distribuyen en 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de representación proporcional; es decir, se contempla un 60% mayoría y 40% proporcional, de aquí que este tipo de sistema, en comparación con uno simple de mayoría – como sucedió en el pasado-, venga en cierta forma a atenuar o a suavizar los efectos de sobrerepresentación y subrepresentación, aunque hay que reconocer que no desaparece del todo, ante el hecho de un predominio (60%) del principio mayoritario frente al de representación proporcional (40%). Bajo este contexto es que se sugiere cambiar el escenario de 50% y 50% para cada uno de dichos principios, ya que ello puede resultar más proporcional; es decir, una integración de la Cámara de Diputados más auténtica de la expresión del cuerpo electoral manifestado en las urnas.

Por ello, se considera que para el establecimiento de una reducción de legisladores, lo más conveniente es hacerlo mediante el sistema anteriormente planteado. Por otra parte, y suponiendo, que no se aceptara la transformación del sistema electoral con predominante mayoritario, entonces, la insistencia de adelgazamiento de la Cámara de Diputados tendría que ser necesariamente manteniendo el sistema actual de representación mixta de mayoría y de representación proporcional, y en el mejor de los casos –obviamente después de la propuesta descrita-, el conservar la integración de tres quintas partes de mayoría relativa y dos quintas partes de representación proporcional (40% y 60% respectivamente), ya que este resulta un modelo más justo, equitativo y

representativo de las diversas corrientes ideológicas o tendencias electorales que uno de mayor predominio mayoritario o prácticamente mayoritario. Aunque insistimos, que estamos convencidos de que lo mejor sería disponer de un sistema electoral de partes iguales de mayoría y de representación proporcional, es decir, de 50% para cada principio, ya sea 100 y 100; 150 y 150, etc.

Bajo tales argumentos es que respecto a la integración y composición de la Cámara de Diputados, se propone que de 500 diputados se reduzca a 400 diputados, de la siguiente forma: 200 serían electos según el principio de votación de mayoría 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. Una alternativa mediática, como ya se dijo, puede ser el que se reduzca a 400 diputados, pero de la siguiente forma: 240 serían electos según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 160 diputados electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. De aprobarse esta última propuesta, se lograría reducir el número de sus integrantes, pero conservando un sistema electoral mixto que a su vez, haría prevalecer la existencia de un 60% de miembros de mayoría y un 40% de miembros de representación proporcional, como el que actualmente existe. Con ésto, se evita romper –o disminuir- con la equidad representativa que tiene hoy día esta Cámara, y por otra parte, se construye la posibilidad, entre otras cosas, de eficientizar la organización y funcionamiento de la misma.

En tal sentido, estas propuestas plantean el adelgazamiento en el número de legisladores, pero sin que dicho espíritu altere gravemente el sistema mixto electoral y que se siga el espíritu del triunfo compartido, de la pluralidad, del equilibrio entre los votos y los escaños; así como el que la motivación central de la reducción de los legisladores no sea la carga económica, sino el de mejorar la organización y el desarrollo del trabajo parlamentario de forma más eficiente y expedita, que permita la conformación de acuerdos más estables y sencillos; que se concentren los apoyos técnicos, profesionales, administrativos o de otra índole en menos legisladores, lo que a su vez conlleve a que éstos puedan mejorar su función. Todo lo anterior con el fin último de alcanzar un Congreso capaz y profesional ante el Ejecutivo Federal y el Poder Judicial.

Finalmente, no debemos dejar pasar que los argumentos en contra de la reducción son injustificados, particularmente el que dice que se distanciaría el esquema representativo, ya que habría menos contacto entre representantes y representados ante el hecho de tener distritos más amplios. Y decimos que es inconsistente porque el contacto, el cultivo, la cercanía, la responsabilidad, la rendición de cuentas, etc., no depende de que un distrito sea más chico o más grande, sino en los incentivos que se generen para que el legislador regrese a su distrito; de ahí que esto se pueda lograr como ya lo expusimos, con la figura de la reelección inmediata de los legisladores. Aunado a lo anterior, y debido a los tiempos actuales, el diputado puede hacer uso de mecanismos ágiles de vinculación con su elector como lo son las oficinas de enlace legislativo; precisamente, la reducción de diputados puede permitir que los recursos se

canalicen a menos legisladores y estos destinen precisamente a esos enlaces con la ciudadanía, los recursos que se les asignen. Además, y sin entrar en una reflexión profunda, porque no es este el tema de estudio, no se puede negar que hoy día en la mayoría de los Congresos, y México no es la excepción, sólo un puñado de legisladores son los que en lo general conducen o toman las decisiones sobre el desarrollo y trabajo legislativo a realizar, por ello se habla de que los líderes de los grupos parlamentarios (Coordinadores) sean realmente los que orquestan la acción legislativa, de ahí que hayan surgido calificativos como la "burbuja", la "coordinocracia", la "grupocracia", por ejemplificar algunos. Luego entonces, y si se acepta esto, es que no se justifica un número elevado de legisladores. Si a lo anterior sumamos lo que ya se ha venido diciendo de que en el Congreso no se ha creado una auténtica carrera parlamentaria a favor de los legisladores, esto nos arroja que una gran mayoría no actúa adecuadamente en su función representativa, por lo que el alegato de que se rompe la representatividad no es sostenible, esto último no significa que estemos afirmando que al Congreso hay que transformarlo en un foro de doctos o especialistas, sino que lo que se necesita no son más legisladores, sino mejores legisladores. Ante ésto, sin duda los partidos políticos se verían orillados a establecer mecanismos internos que permitan postular a sus mejores hombres y mujeres.

En este contexto, cabe lo expresado por Madison J. Hamilton quien sostiene que "Ningún problema político es tan susceptible de hallar una solución precisa como el que se refiere al número que más convenga fijar a una legislatura representativa? Nada puede ser más engañoso que fundar en principios

aritméticos nuestros cálculos políticos. Sesenta o setenta hombres pueden ser investidos de un poder con más confianza que seis o siete. Pero esto no significa que seiscientos o setecientos resultarían proporcionalmente mejores depositarios. Y si ampliamos la suposición a seis o siete mil, habría que invertir todo el razonamiento. Lo cierto es que determinado número mínimo parece indispensable en todos los casos para asegurar los beneficios de la libre deliberación y consulta y para precaverse contra fáciles combinaciones para propósitos indebidos, en tanto que, por otra parte dicho número debe mantenerse dentro de cierto límite con el objeto de impedir la confusión y los excesos de la multitud." <sup>521</sup>

En lo que respecta a la Cámara de Senadores, se propone que esta quede integrada no por 128 senadores sino únicamente con 96: 2 electos por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. En tal sentido, se sugiere suprimir lo relativo a los 32 senadores según el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Con esta propuesta, se mantendría un sistema electoral mixto ya que la primera minoría sin duda obedece a un esquema de proporcionalidad. Con ello se lograría no solamente mejorar la organización y funcionamiento, la representatividad y gobernabilidad de esta Cámara, sino también se permitiría devolver nuevamente al Senado de la República su carácter federal.

---

<sup>521</sup> Citado en <http://gaceta.eddhu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021204.html#Ini20021204Sheffield>



Efectivamente, es importante tomar en cuenta que el Senado perseguía, en la Constitución de 1824, dos objetivos fundamentales: primero que sirviera de contrapeso a los posibles excesos de la Colegisladora y que al mismo tiempo auxiliara al Ejecutivo Federal dotándolo de apoyos importantes; y segundo, preservar la igualdad de los estados que integraban la Federación. Con esta propuesta de eliminar a los senadores plurinominales, se retorna y se fortalece la tesis de que el Senado es el garante del federalismo, pues la existencia de la "lista nacional" puede quedar cargada a favor de una entidad federativa en relación a las demás, rompiendo con la representación paritaria de las mismas.

En este sentido, cabe acotar que por reforma del 22 de agosto de 1996, se modificó la integración de la Cámara de Senadores, con el ánimo de dar mayor espacio a las fuerzas políticas de oposición, para lo cual se propuso que quedaría integrada por 128 senadores, de los cuales 2 serían elegidos según el principio de votación mayoritaria y uno asignado a la primera minoría, y en cuanto a los 32 restantes, estos serían electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. Respecto de esto, Cárdenas Gracia a dicho "la razón de la reforma fue la de representar mejor a las fuerzas políticas más representativas del país, situación que se logra en mayor medida que en la reforma de 1993. Sin embargo, la modificación constitucional afecta una tradición importante -aunque ciertamente algunas normas constitucionales en el siglo pasado, principalmente las dos constituciones centralistas y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 ya habían afectado-, que se refiere a la representación igualitaria de senadores por entidad

federativa, con lo que nuestro Senado se aleja, cada vez más, del ideal de ser una Cámara de representación de las entidades, y se consolida en una Cámara colegisladora, revisora, etcétera, pero sin tener un papel destacado en el ámbito del Estado federal. Ciertamente es ... que en muchos Estados federales no existe una representación paritaria por entidades, y que existen tantos modelos de Senado como países federales hay; no obstante, por la necesidad de fortalecer el federalismo en México, consideramos indispensable que el Senado se asuma en el futuro en la gran Cámara federal que en la actualidad no es. Dicha asunción evidentemente exige un rediseño de la totalidad de las normas constitucionales que se ocupan del Senado y del Estado federal mexicano.<sup>522</sup> De aquí que la propuesta que se plantea respecto a eliminar a los senadores de representación proporcional tiene una justificación histórica además de la de querer mejorar la organización del Congreso, supuestos básicos para el fortalecimiento del Senado como parte del poder Legislativo.

Por último, en este apartado se sugiere mantener la existencia de los senadores de primera minoría, por los mismos argumentos que se expusieron en cuanto a los diputados; es decir, mediante un sistema mixto de mayoría relativa y de proporcionalidad vía primera minoría se lograría una mayor equidad y representatividad electoral, una mayor participación de las fuerzas políticas de oposición, cerrándose la brecha de la sobrerrepresentación y subrepresentación

---

<sup>522</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al Artículo 56 Constitucional, Op. cit., p. 60.

en el Senado, lográndose con ello un mejor reflejo entre los votos del electorado y la conformación de la Cámara.

### **3.12 Concurrencia del Congreso en la aprobación de los Tratados Internacionales.**

Actualmente, con fundamento en la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Senado aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión. En tal sentido, la propuesta es que la Cámara de Diputados también intervenga, en su carácter de colegisladora, en la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal.

Ahora bien, respecto a la concurrencia del Congreso en la aprobación de los tratados internacionales, la doctrina ha realizado posiciones a favor de dicha propuesta. En este contexto, tenemos a Diego Valadés quien señala particularmente lo siguiente: a) la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció la superioridad jerárquica de los tratados internacionales en relación con las leyes federales, por lo que las disposiciones normativas que adopte el presidente de la República y el Senado son superiores a las disposiciones normativas que aprueben las Cámaras de Diputados y de Senadores; b) lo anterior puede generar distorsiones, pues la voluntad conjunta del presidente y de la mayoría de los senadores podría constituir una especie de superlegislador, con

lo que se afectaría el sistema representativo determinado en la Constitución; c) como resultado de la denominada "globalización" o "mundialización," el aumento de asuntos que se tratan es innegable, por lo que la competencia normativa del presidente y del Senado puede ensancharse de una manera prácticamente ilimitada; d) de los nueve sistemas bicamerales latinoamericanos, sólo México conserva la exclusividad del Senado en la ratificación de los tratados; y e) no existe razón jurídica o política para reservar la facultad de ratificación sólo al Senado, se trata de una extralógica del sistema estadounidense.<sup>523</sup>

En ese sentido, Diego Valadés propone que los tratados internacionales sean ratificados por ambas Cámaras del Congreso y que se prevea expresamente que su denuncia también sea aprobada también por las dos Cámaras. Asimismo, expone que por la jerarquía que la Suprema Corte le ha atribuido a los tratados internacionales, es que debe considerarse la conveniencia de que los mismos sean aprobados por la mayoría calificada.<sup>524</sup>

Por su parte, en las conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, se expuso que la división de poderes es una condición esencial del Estado de Derecho sin la cual no puede constituirse ningún régimen democrático, que la división de poderes exige independencia y fortaleza, equilibrio y colaboración para su correcto funcionamiento. Asimismo, se manifiesta que no se trata de fortalecer un poder y debilitar a otro; no se quiere un poder Ejecutivo

---

<sup>523</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit., pp. 74-75.

<sup>524</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit., pp. 75-76.

débil, sino tres poderes fuertes que cumplan con eficiencia y eficacia sus funciones para consolidar un auténtico Estado Democrático y de Derecho. En ese sentido, la Comisión en comento expresa que durante la discusión, se abordó el tema de la aprobación de tratados internacionales por parte de la Cámara de Diputados que, para la mayoría, resulta inadmisibile que dicha Cámara trate temas internacionales, atienda el contexto internacional, aumente sus actividades de diplomacia parlamentaria y no obstante ello, esté privada de discutir y aprobar tratados internacionales. En tal sentido, dicha Comisión acordó que ambas Cámaras traten el tema y en todo caso, que la Cámara de origen sea el Senado de la República para asuntos internacionales.<sup>525</sup>

En la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se pudo ver que existen precedentes legislativos a favor de la concurrencia del Congreso en la aprobación de los tratados internacionales, como son los siguientes:

a) Iniciativa de reforma constitucional del 9 de octubre de 2001, presentada por el Grupo Parlamentario del PRD, a través de la cual se propone dotar al Congreso de la facultad para analizar y decidir la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; así como para que sea el propio Congreso el que apruebe los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el titular del Ejecutivo Federal.<sup>526</sup>

---

<sup>525</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, Op. cit., pp. 191-192.

<sup>526</sup> <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/oct/20011010.html#Ini20011010Marti>

b) Iniciativa de reforma constitucional del 4 de abril de 2002, presentada por el Grupo Parlamentario del PRD, por medio de la cual se propone fortalecer al poder Legislativo a través de diversas reformas, entre ellas, la de facultar al Congreso de la Unión para analizar y decidir la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal; además de aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el mismo.<sup>527</sup>

Ahora bien, cabe comentar que además de los antecedentes legislativos encontrados en la LVIII Legislatura, ya anteriormente existieron posiciones de otros partidos políticos a favor de la concurrencia del Congreso de la Unión en la aprobación de los tratados internacionales. En ese sentido, el PRI, PAN y PRD presentaron iniciativas al respecto, entre ellas podemos mencionar las de fecha 13 de diciembre de 1998 (PRD), 10 de diciembre de 1997 (PAN), 26 de septiembre de 1996 (PAN), 24 de abril de 1997 (PAN) y 13 de noviembre de 1998 (PRI).

Por otra parte, entre los países que tienen sistema bicameral y que recogen el sistema jurídico relativo a que sea el Congreso o la Asamblea la que apruebe los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo Federal, mencionamos los siguientes: Argentina, Bolivia, Colombia, Brasil, Chile, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Noruega.

---

<sup>527</sup> <http://gaceta.eddhu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020405.html#Ini20020405Espadas>

En este sentido, de nuestra parte estimamos conveniente una reforma constitucional para que se establezca la facultad de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, Diputados y Senadores, para la aprobación de los tratados internacionales que celebre el titular del Ejecutivo Federal. Entre los argumentos, razonamientos y justificaciones que apoyan esta propuesta destacan los siguientes:

- a) Los senadores como los diputados tienen tanto legitimidad democrática como representatividad popular, por ello es que son inconsistentes las afirmaciones respecto de que al Senado le corresponde en exclusiva el papel de garante del pacto federal, más aún cuando hoy día existen senadores de representación proporcional por lista nacional.
  
- b) La Constitución de 1857, al haber instaurado el sistema unicameral, determinó que el Congreso de la Unión sólo estuviera integrado por diputados y en consecuencia, ésta concentró las facultades que en un sistema bicameral corresponderían al Senado; lógicamente esta situación llevó a que no se diera la cuestión de las facultades exclusivas. Lo anterior desbarata cualquier temor respecto de la capacidad de la Cámara de Diputados para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, toda vez que en la historia del Congreso Mexicano, este escenario ya se ha dado.

- c) Los tratados internacionales tienen como efecto otorgar derechos e imponer obligaciones a las partes contratantes, en ellos se establece una regla de conducta obligatoria para los Estados que los suscriben y ratifican, produciendo efectos en su régimen interno que afectan la política económica en su conjunto y modifican o pueden modificar la vida cotidiana de millones de mexicanos al asumirse compromisos en materia de inversiones extranjeras, contribuciones o impuestos; de paraestatales; en materias como la laboral; el campo y los recursos naturales, por citar algunos; lo que necesariamente implica en su ejecución y cumplimiento una serie de adiciones y reformas a la legislación ordinaria interna, y en la que obviamente, participa de manera importante la Cámara de Diputados.
- d) En la mayoría de las ocasiones, con motivo de la aprobación de un tratado internacional, es necesario que se realicen diversas reformas a la legislación secundaria del ordenamiento jurídico mexicano. Por este motivo y como consecuencia de la norma jurídica vigente, los diputados federales ya no tienen otra opción más que la de hacer las reformas pertinentes, negándoles de esta forma su derecho de opinar respecto a la idoneidad o no de aprobar los tratados internacionales que propiciaron dicha reforma.
- e) En el artículo 73 constitucional se establecen las facultades que tiene el Congreso de la Unión, dentro del cual obviamente están implícitas ambas Cámaras. De este artículo se desprenden una serie de facultades de índole económico, así como de empréstitos sobre el crédito de la nación: para



establecer contribuciones e incluso sobre el comercio exterior; también para legislar en lo relativo a la planeación nacional del desarrollo social y lo relativo a la inversión extranjera; además de la transferencia de tecnología, entre otras. Lo anterior refuerza aún más el fundamento para que ambas Cámaras aprueben los tratados internacionales, ya que en el cuerpo de estos muchas veces quedan comprendidas estas materias, con lo que se garantiza la unidad legislativa.

- f) Conforme al artículo 133 constitucional, se determina que los tratados serán también la Ley Suprema de la Unión, al igual que la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, por lo que si para estas últimas se establece un proceso legislativo y la concurrencia de ambas Cámaras para su reforma, creación o adición, lo lógico es que también deba darse la participación del Congreso General en lo que respecta a los tratados, por estar en el mismo nivel de la Ley Suprema.
  
- g) Derivado del prácticamente reciente criterio de la Corte por el cual determinó que los tratados internacionales tienen un rango superior al de las leyes que expide el Congreso de la Unión, sitúa a la Cámara de Diputados en una posición de debilidad o inferioridad, e incluso, al propio Congreso frente a la mancuerna Ejecutivo-Senado. Incluso, esta situación pervierte la representatividad popular del Congreso, en su característica bicameral.

h) Al marginar a la Cámara de Diputados de la discusión de los tratados internacionales, se debilita el papel de control que deba desplegar el poder Legislativo sobre el Ejecutivo, y con ello, se fisura el esquema de equilibrios, límites, frenos y contrapesos. La facultad del Legislativo, aunque acotada hoy sólo al Senado, no se instituyó por el Constituyente como un mero trámite burocrático legislativo, sino que es y debe ser un auténtico mecanismo de control político, de supervisión, vigilancia, evaluación, etc, sobre el actuar de quien ostenta la calidad de jefe del Estado con respecto a otras potencias extranjeras, de ahí que el sistema de representación que tiene el Congreso se asuma completa, no mutada, no cortada, pues la frontera del bicameralismo no está en la exclusividad de funciones, sino que su arreglo se basa en el equilibrio. Por tanto, no resulta sano para la nación que sólo una de las Cámaras intervenga en asuntos de relevancia social.

### **3.13 Instituir el referéndum legislativo y la iniciativa ciudadana.**

Hace poco se definía a la democracia directa: como una democracia sin representantes y sin representación, advirtiendo que se daba una definición mínima. Hagámosla ahora menos mínima, agregando una característica positiva: democracia directa es también inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara, entre verdaderos participantes. Estas dos características se conjuntaban, por ejemplo, en la democracia de los antiguos, y desde que se conjuntaron, democracia directa y autogobierno son nociones intercambiables.

Pero la conjunción que hace a la democracia directa sinónimo de autogobierno no es necesaria: las dos subespecies también se pueden desunir.

Por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen; ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como lo son las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable.

Este tipo de democracia existió fundamentalmente en la antigüedad clásica griega, específicamente en Atenas, donde el pueblo se reunía en asambleas generales tomando decisiones políticas trascendentales, constituyendo una especie de "Parlamento abierto".

En efecto, en la Grecia antigua existían comunidades que se reunían con el objetivo de decidir sobre las cuestiones fundamentales que afectaban a sus ciudades y a sus habitantes. Las ciudades tenían sus gobernantes, electos por voto o sorteo; pero el ciudadano ejercía un compromiso directo en la toma de decisiones que afectarían la cosa pública.

Esta expresión democrática comunal tuvo arraigo en España mediante el "Consejo Abierto"; en las asambleas parroquiales de Inglaterra con la figura del

"Parish meeting"; en Prusia con la "Gemeindeversammlung", y en Estados Unidos mediante el "Town Meeting".

La democracia directa, a imagen de la polis griega, funciona hoy día en un caso único: el de los tres cantones suizos de Glaris, Apenzell y Unterwald. Estos cantones han conservado sus asambleas populares que se reúnen una vez al año; sin embargo, su papel consiste en controlar a los gobernantes, más que en participar en las decisiones gubernamentales, es decir, en gobernar realmente.

La democracia indirecta es la locución con la que se identifica el sistema político en el que la participación ciudadana, en la formación de la voluntad del Estado, se produce indirectamente a través de sus representantes políticos y también en forma directa mediante la iniciativa popular, el veto popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación.

Respecto a la democracia indirecta podemos decir que es una forma por la cual el pueblo gobierna a través de sus representantes. Surge como efecto del número de ciudadanos y su cúmulo de ocupaciones que provocan, para ejercer de modo efectivo e inmediato el poder, nombrando representantes. Es decir, se trata de un sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes, siendo las elecciones el mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden designar, para un determinado periodo a los mismos, para que ejerzan las funciones legislativas,

gubernativas y en algunos casos, como sucede en otros países, para las funciones judiciales.

Por otra parte, la democracia semidirecta supone, además de la existencia de un sistema representativo, la participación de los ciudadanos en una decisión generalmente elaborada por sus representantes. La democracia semidirecta acude, entre otros, a dos procedimientos que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre los problemas que les estén sometidos: 1) la iniciativa ciudadana que tiende a provocar una decisión de los gobernantes, y 2) el referéndum que tiende a ratificarla o rechazarla.

Respecto del referéndum podemos decir que la doctrina ha elaborado una innumerable cantidad de conceptos, pero para los efectos del presente apartado, basta decir que éste puede ser identificado como una institución democrática de carácter semidirecto donde el cuerpo electoral interviene en la aprobación o repudio de una ley que es directamente propuesta por el poder Legislativo, constituido como órgano de representación. Incluso, si se toma en cuenta que el concepto etimológico de referéndum significa refiere o referir, luego entonces es un instrumento de referencia en cuanto a la opinión del pueblo respecto de un proyecto legislativo.

Podemos entonces decir que el referéndum consiste en someter un proyecto legislativo a consulta popular para que los ciudadanos se manifiesten aprobando o

rechazando el mismo: La materia es exclusivamente legislativa (constitucional, ordinaria o reglamentaria), y el medio de expresión es el sufragio.

El referéndum es una figura que se ha incorporado en diversos países como son Brasil, Ecuador, Uruguay, Inglaterra, Australia, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Canadá, Estados Unidos, Austria, Nueva Zelanda, Alemania, Rusia, Bulgaria, Estonia, Hungría, Macedonia, Rumania, República Eslovaca, Turquía, Costa de Marfil, Gabón, Namibia, Senegal, Marruecos, Túnez, Japón, entre otros.<sup>528</sup>

En cuanto a la iniciativa ciudadana o popular, esta ha sido considerada como una forma más del referéndum y en forma general se le ha denominado referéndum de iniciativa popular, mientras que en forma específica como referéndum propositivo. Respecto a la iniciativa ciudadana también la doctrina ha expresado diversos conceptos, pero para efectos del presente apartado, sólo cabe referir que se trata del derecho que tiene una parte del cuerpo electoral para presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por el poder Legislativo, y en todo caso, que dicho poder le dé el tratamiento parlamentario que se da a iniciativas de ley presentadas por los propios legisladores, el presidente de la República o las

---

<sup>528</sup> Estos datos fueron descritos en un primer borrador de Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

legislaturas locales. La iniciativa ciudadana es una figura que se ha incorporado en diversos países como son Suiza, Brasil, Cuba, Ecuador, Panamá y Uruguay.<sup>529</sup>

Ahora bien, la democracia representativa, sin duda, constituye un papel importantísimo e imprescindible en las sociedades modernas, ya que se antoja imposible imaginar una democracia directa, es decir, que de manera directa y personal el pueblo reunido pueda tomar las decisiones políticas de la comunidad. Efectivamente, hace tiempo que desapareció la posibilidad de volver a una especie de democracia directa ante la imposibilidad real de que los ciudadanos se pudieran seguir reuniendo en una misma plaza pública para decidir sobre los asuntos de mayor importancia para la colectividad, por lo que fue necesario buscar una nueva fórmula para la toma de decisiones públicas, surgiendo la representación política, y como consecuencia se pasó de la democracia directa a la democracia representativa, misma que actualmente se recoge en muchos sistemas políticos, entre los que se incluye el nuestro.

No obstante, la representación no puede concebirse hoy día como suficiente para darle vida a la democracia. Por ello, coincidimos con los que sostienen que la representación y la participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia, ya que ambos se requieren necesariamente porque la verdadera democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: los votos del pueblo, no se puede entender. Sin embargo, esto no quiere decir que

---

<sup>529</sup> Estos datos fueron descritos en un primer borrador de Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

la participación ciudadana se agote en las elecciones, ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática. Para que esta forma de gobierno opere en una sociedad de manera cotidiana, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá del sufragio.

En este contexto, consideramos que una forma de fortalecer la democracia y de que el Congreso mexicano pueda vincularse más con la sociedad que representa, es a través de las figuras del referéndum y la iniciativa ciudadana. En efecto, y como ya hemos asentado en alguna ocasión, si el arte de legislar es el arte de entender la realidad social; de pulsar dentro de ella sus necesidades y sus visiones; de que el legislador, ante un deber político deba tomar el pulso social y tratar de entender la lectura de sus gobernados, entonces resulta oportuno que ésto se pueda hacer a través de estas figuras jurídicas de democracia participativa. La justificación, para nosotros estriba en que existen argumentos positivos o a favor de dichas figuras jurídicas, entre ellos los siguientes: a) esta figura implica una participación directa del electorado en la toma de decisiones (democracia directa); b) es complementaria de la democracia representativa; c) se estimularía la participación del electorado en materia política y por lo tanto, el aumento del interés en la toma de decisiones, haciendo que estas se adopten de forma más consciente cada vez y meditada; d) lo anterior da mayor legitimidad a la norma aprobada; e) tiene la virtud de resolver casos de "empates sin salida", o sea, aquellos que los mecanismos de democracia representativa no logran resolver en forma clara.



Finalmente, concluimos este apartado acotando que en todos los sistemas se están explorando y desarrollando esquemas e iniciativas que promueven la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan tanto a las instituciones democráticas, como a su vida cotidiana; por lo que consideramos viable la propuesta de incorporar estas figuras de participación ciudadanas en nuestra Constitución. En todo caso, en la reforma correspondiente deberá establecerse respecto de dichas figuras determinadas bases como son los siguientes: a) requisitos para su realización; b) casos en que serán obligatorios; c) casos en que no podrán someterse a referéndum, plebiscito o iniciativa ciudadana las disposiciones constitucionales y legales en materia (Ej. tributaria y fiscal, de expropiación, de limitación o la propiedad particular, así como del sistema bancario y monetario); d) el órgano responsable de organizar dichos procesos (Ej. IFE); efectos de los resultados; e) quienes lo pueden pedir; f) entre otras bases más. Asimismo, deberá facultarse al Congreso para expedir la ley de la materia.

### **3.14 Certidumbre en el proceso presupuestario.**

Consideramos necesario eliminar la incertidumbre en torno a la posible parálisis de las funciones del Estado, la cual es resultado de que no se cuente con la aprobación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, y esto implique la cancelación de la prestación de servicios públicos o dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y de crédito público contraídas.

De ahí la necesidad de determinar el procedimiento a seguir cuando dicha eventualidad llegara a ocurrir y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente.

Ahora bien, respecto a la necesidad de establecer un mecanismo o un procedimiento que dé solución a los casos en los que no se aprobase el "paquete económico" iniciado el año fiscal, parte de la doctrina se ha manifestado a favor de dicha propuesta y con ello se elimine dicho vacío normativo.

En opinión de Diego Valadés, la formulación del Presupuesto de Egresos se ha vuelto un problema creciente; la ausencia de mecanismos para la reconducción del mismo o para la continuidad de los servicios básicos da lugar a negociaciones que afectan o pueden afectar la estabilidad de las finanzas públicas. Para este autor, en el supuesto de no aprobarse dicho presupuesto, la parálisis estatal sería inimaginable, ya que se carecería de recursos para la prestación de servicios. En este sentido, propone que se podrían adoptar varias opciones: 1) que se dé la prórroga de los ingresos y egresos del año que concluyó por un periodo determinado o hasta que el Congreso apruebe dichos instrumentos; 2) que se disponga de los recursos asignados en el presupuesto cuya vigencia concluya para sostener los servicios y actividades que se consideren indispensables; y 3) hacer una combinación de las propuestas anteriores.<sup>530</sup>

Por su parte, Ulises Carrillo y Alonso Lujambio manifiestan que "si hay una pieza

---

<sup>530</sup> Cfr. Valadés, Diego, Op. cit., p. 73.

legislativa que no puede sufrir una parálisis institucional es la del presupuesto. Mucho más importante que la capacidad del Ejecutivo para llevar a cabo su agenda legislativa, o del legislativo para sacar adelante la propia, la aprobación de un presupuesto que garantice la operación de las instituciones del Estado es el mínimo requisito para generar un ambiente en el que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político."<sup>531</sup>

Asimismo, para los autores en cita, si bien es cierto que se han venido dando coaliciones para la aprobación del presupuesto y que se ha pospuesto una discusión seria sobre la incertidumbre constitucional que más temprano que tarde puede colocar al país en un callejón sin salida, no se puede esperar a que se produzca una crisis para pensar en reformar la Constitución. Señalan que el ejercicio democrático de construcción de acuerdos y coaliciones no debe ser un elemento de incertidumbre disruptiva que termine por afectar la viabilidad del proyecto nacional de desarrollo. En este sentido, proponen que debe revisarse la "cláusula para evitar una parálisis institucional", es decir, aquella normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del Proyecto de Presupuesto no se pongan de acuerdo al iniciar el año fiscal, sea la Constitución quien determine los mecanismos para evitar una parálisis institucional y de gobierno, con repercusiones de inestabilidad económica y política.<sup>532</sup>

---

<sup>531</sup> Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, Op. cit., p. 252.

<sup>532</sup> Cfr. Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, Op. cit., pp. 252-261.

Dichos autores comentan que en México, a nivel federal, no existe en la Constitución contemplada ninguna cláusula para evitar una parálisis institucional. Acotan que en diversos países ya se han establecido soluciones al respecto, y que en México está presente en las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Sur, Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa y Chihuahua. Incluso, dichos autores exponen que gracias a este tipo de cláusula, se permitió que en el "gobierno dividido" de Francisco Barrio (PAN) en Chihuahua, ante la falta de desacuerdo, pudiera continuar éste su labor administrativa. Por último, los autores aludidos no desestiman que una cláusula de esta naturaleza relaja la urgencia de los partidos por arribar a un acuerdo; sin embargo, estos deberán asumir un costo mayor ante el electorado, si el desencuentro permanente produce una parálisis de gobierno.<sup>533</sup>

En opinión de Miguel Carbonell, ante el escenario de una Cámara de Diputados en la que el partido del titular del Ejecutivo no tenga la mayoría absoluta, el riesgo de no estar aprobado el presupuesto al término del año fiscal siempre va a estar presente. Señala que en el caso de una no aprobación del presupuesto, esto produciría un paro de grandes alcances en el funcionamiento de la administración pública nacional, como sucedió hace años-en los Estados Unidos. Expone, como ya lo han hecho otros autores, que la Constitución no prevé respuesta alguna para este supuesto, pero es muy clara en señalar el carácter anual del presupuesto. En este sentido, manifiesta que quizá resulte conveniente realizar una reforma constitucional al respecto, y se evite con ello una parálisis que afecte gravemente

---

<sup>533</sup> Cfr. Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, Op. cit., p. 262.

la economía y el funcionamiento de la administración pública. El citado autor considera que las opciones pueden ser las que ya se han dado en el derecho comparado, tales como: 1) se considere aprobado el proyecto del Ejecutivo, situación que fortalece al presidente de la República; y 2) que se tenga por prorrogado el presupuesto del año anterior, mediante el cual se da una suerte de "empate" entre el presidente y el Congreso.<sup>534</sup>

Por otro lado, en las conclusiones y propuestas de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, se expuso la necesidad de establecer un mecanismo constitucional que permita extender la vigencia del presupuesto del año anterior en caso de que el proyecto para el siguiente año no sea aprobado por las Cámaras dentro del periodo establecido por la Constitución y que ese presupuesto sea ajustado al incremento de precios ocurrido.<sup>535</sup>

En la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se presentaron precedentes legislativos a favor de establecer algún mecanismo que de solución para el caso de que no fueren aprobados los proyectos de Ley de Ingreso y Presupuesto de Egresos de la Federación al iniciar el año fiscal correspondiente, como son los siguientes:

a) Iniciativa que reforma los artículos constitucionales 73, fracción VII; 74, fracción IV, y 75, de fecha 17 de octubre de 2000, presentada por el Grupo Parlamentario

<sup>534</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, Op. cit., pp. 115-122.

<sup>535</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio, Op., cit., p. 197.



del PAN, a efecto de establecer la llamada "reconducción presupuestal"; ampliar los plazos de análisis y discusión de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, así como de presentación de la Cuenta Pública; y suprimir la denominada partida secreta.

Los autores de la iniciativa señalan que las contribuciones del pueblo y el gasto público constituyen asuntos de vital importancia para cualquier comunidad política, toda vez que si el Estado tiene como fin lograr el bienestar social de sus integrantes, se requiere establecer un sistema de ingresos que provenga de la propia comunidad y al mismo tiempo, determinar en qué aspectos se invertirán los recursos públicos para satisfacer las necesidades que demanda una sociedad. Afirmar que el esquema jurídico constitucional que determina que dos poderes participen en esta función estatal, tiene su fundamento en el principio de división de poderes, en la colaboración armónica de los mismos bajo la base del control del poder, evitando con ello los excesos en el cobro de las contribuciones, como sucedió en el pasado.

Los promoventes del proyecto exponen que en el desarrollo del México moderno no se ha presentado situación en la que la actividad del Estado se vea paralizada ante la ausencia de recursos o la imposibilidad constitucional de ejercerlos, derivadas de la falta de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para un ejercicio fiscal determinado. Una situación de tal naturaleza pondría en riesgo la estabilidad financiera de nuestro país, así como la satisfacción de las necesidades y servicios básicos de la población. Señalan que

las disposiciones constitucionales vigentes no contemplan medidas para hacer frente a semejante panorama, por ello, es necesario prever lo conducente en la Constitución, a efecto de establecer normas tendientes a dar solución a un problema como el que se plantea.

Los autores precisan que la reforma que se propone constituye la solución a la eventualidad que se describe, esto es, que ante la falta de consensos o por estimarlo conveniente el legislador, en un momento determinado podría aplicarse la última Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos del año que concluye. Por tanto, proponen que se reforme la Constitución a fin de establecer que si al inicio de un año no estuviere aprobada la Ley de Ingresos, regirá la que estuvo vigente en el año anterior con los ajustes necesarios en los términos de la ley, hasta en tanto se apruebe por el Congreso la Ley de Ingresos para el año correspondiente; y para que si al inicio de un año no estuviere aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación, rija el que estuvo vigente en el año anterior, con la actualización y los ajustes necesarios en los términos de la ley, hasta en tanto se apruebe por la Cámara el presupuesto para el año correspondiente.<sup>536</sup>

b) Iniciativa por la que se reforman diversas disposiciones constitucionales, de fecha 27 de marzo de 2001, presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, a través de la cual se plantean diversas propuestas, entre ellas, la de establecer un

---

<sup>536</sup> Cfr. <http://gaceta.eddhecu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001018.html#Ini20001018PaqueteEconomico>.

mecanismo alternativo cuando no se apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual consistiría en que al no aprobarse el Presupuesto y la Ley de Ingresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúe vigente el Presupuesto y la Ley de Ingresos del año anterior.

En la exposición de motivos de dicha iniciativa se señala que la regulación constitucional actual en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos correspondiente, puede llevar a conflictos irresolubles que a su vez podrían poner en serio peligro la estabilidad financiera y económica, si no es que también política, del país. Comentan los autores de la iniciativa que según los mecanismos constitucionales vigentes, si no se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación propuesto por el poder Ejecutivo, únicamente estarían garantizadas las remuneraciones de los servidores públicos federales, en los términos que hubiesen sido aprobadas en el presupuesto anterior o según lo hubiese fijado la ley que estableció el empleo respectivo, de conformidad con lo que dispone el artículo 75 constitucional.

Se indica en la exposición del proyecto que lo anterior implica que todos aquellos rubros de gasto público federal que no entren en el concepto de "remuneraciones", no seguirían recibiendo recursos públicos para el año correspondiente, lo que significaría la paralización de todos los programas de la administración pública federal y, por lo tanto, la paralización del país, si tomamos en cuenta la enorme importancia que en México sigue teniendo la presencia y acción del sector público como rector y regulador de la economía nacional.



Por lo tanto, los promoventes del proyecto legislativo proponen que de no aprobarse el Presupuesto y la Ley de Ingresos presentado por el Ejecutivo al Legislativo, continúen vigentes los del año anterior, y en todo caso, se plantea que tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos, se incrementen a los precios ocurridos durante el año anterior, a efecto de mantener en niveles reales los montos de gastos e ingresos del gobierno federal.<sup>537</sup>

c) Iniciativa de reforma constitucional del 12 de octubre de 2000, presentada por el Grupo Parlamentario del PRD, por medio de la cual hace distintas propuestas, entre ellas, la relativa a la reconducción presupuestal, en el sentido de que si al inicio de un ejercicio fiscal no estuvieren aprobados la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, entonces seguirán teniendo efectos los instrumentos jurídicos anteriores, hasta en tanto se aprueben por la Cámara la Ley de Ingresos o el Presupuesto para el ejercicio correspondiente.

En la motivación de la iniciativa se expone que para llegar a una verdadera racionalidad, transparencia y eficacia plena en el manejo de la hacienda pública federal, la Cámara de Diputados debe participar en el conocimiento completo del proceso de elaboración y asignación del presupuesto. Se manifiesta que sin el fortalecimiento de la división de poderes en materia económica, sin la democratización de la gestión pública, los avances electorales que hemos tenido en el presente no van a servir de nada, éstos deben traducirse en las condiciones que generen un desarrollo económico que distribuya sus frutos en forma más

<sup>537</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010328.html#Ini20010328Amador>.

equitativa entre la población. Exponen que actualmente la Cámara de Diputados reclama su sitio como uno de los poderes de la federación; y este reclamo viene acompañado de la demanda de rescatar todas aquellas funciones que le eran propias y que fueron cedidas al Ejecutivo.

Los autores del proyecto expresan que para evitar que en el caso de no ser aprobado en los plazos de ley el paquete económico, y ello pueda provocar una innecesaria incertidumbre en los mercados financieros y en la administración pública, conduciendo a una inestabilidad en la economía, es que proponen que la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos, o ambos, sigan teniendo efectos provisionales tal y como se encontraban en el ejercicio que concluye, hasta que se apruebe en un período extraordinario de sesiones por la Cámara el Presupuesto o Ley de Ingresos correspondientes. Afirman que esta previsión atiende al propósito esencial de establecer un marco de seguridad y certeza jurídica tanto al interior como al exterior del país; garantizar el pago de sueldos, salarios, honorarios, emolumentos, sobresueldos y compensaciones del personal federal; respaldar los adeudos de ejercicios fiscales anteriores; cubrir el gasto de la totalidad de las ramas presupuestales de la Administración Pública Federal; proveer los recursos necesarios para cubrir la operación de los organismos y empresas de control presupuestal directo y garantizar el servicio de la deuda pública interna y externa.<sup>538</sup>

---

<sup>538</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001013.html#Ini20001013Eric>.

d) Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74 y 75 constitucionales del 23 de mayo de 2001, presentada por el Grupo Parlamentario del PRD, a efecto de establecer entre otros temas el de reconducción presupuestal, en el sentido de que si la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República no se aprobara antes del primer día del ejercicio fiscal correspondiente, se considerará automáticamente prorrogada la del ejercicio anterior hasta la aprobación de la nueva ley.

En la motivación del proyecto se indica que en las democracias modernas el control financiero constituye el instrumento más eficaz del Legislativo en su relación de equilibrio con el Ejecutivo. Se expone que son cuatro las principales facultades en materia hacendaría que otorga actualmente la Constitución al poder Legislativo para ejercer el control financiero: 1) aprobación de la Ley de Ingresos; 2) aprobación del Presupuesto de Egresos; 3) revisión del Gasto Público y 4) contratación de empréstitos. No obstante, el autor del proyecto reconoce que en la práctica, el poder Legislativo nunca ha ejercido con éxito esa facultad de controlar y fiscalizar al Ejecutivo, debido a que la sobrada mayoría calificada del partido político en el poder durante décadas, determinó que el Congreso mexicano haya actuado más como agente del Ejecutivo que como supervisor de sus actos, causando un desequilibrio profundo en la relación entre los poderes públicos. La falta de fiscalización pronta y adecuada fomentó, por omisión, la irresponsabilidad política y la falta de rendición de cuentas.

Se expone en la justificación de la iniciativa que en las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria existe un vacío legal, ya que no se determina qué debe observarse para el caso de que el presupuesto no sea aprobado el primero de enero. Se señala que esto es una situación que podría generar conflictos irresolubles de gobernabilidad y poner en serio riesgo la estabilidad financiera, económica y política del país; por tanto, se indica que la iniciativa se acoge el sistema de mantener vigente el presupuesto general del Estado del año anterior hasta en tanto se realice la aprobación del nuevo. Es decir, se decide por una prórroga temporal. Así la prórroga de la vigencia del anterior evitaría cualquier posibilidad de parálisis del Estado al suspenderse los servicios públicos básicos.<sup>539</sup>

Por su parte, el propio Ejecutivo Federal presentó el 5 de abril de 2001 su propia iniciativa de reforma en materia de reconducción presupuestal, la cual propone los siguientes temas:

- a) Dar certidumbre, seguridad jurídica y promover estabilidad en los procesos de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- b) Evitar la tensión política e institucional al final de cada año en la aprobación de dichas iniciativas.

---

<sup>539</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/may/20010525.html#Ini20010525Barbosa>.

c) Eliminar la incertidumbre en torno a la posible parálisis de las funciones del Estado, resultado de que no se cuente con la aprobación de las correspondientes iniciativas, y que esto implique la cancelación en la prestación de servicios públicos o el dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y de crédito público.

d) Se establece un procedimiento específico para la aprobación de la Ley de Ingresos y para el Presupuesto de Egresos de la Federación.

e) Determinar el procedimiento a seguir cuando no se haya aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente.

f) Precisar que corresponde al Ejecutivo Federal elaborar las Iniciativas de la Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de acabar con el debate de a quién corresponde el derecho de iniciativa, dejando claro que es al Ejecutivo.

g) Asimismo, se plantea determinar que corresponde al Legislativo analizar, discutir, modificar en su caso, y aprobar las iniciativa de ley. Con ésto se busca dejar claro que la Cámara de Diputados sí cuenta con la atribución de modificar el Decreto de Egresos.

h) En todo caso, se plantea que el Congreso de la Unión, en casos de modificaciones a la Ley de Ingresos, deberá motivar en su resolución los costos y beneficios que se deriven de las modificaciones que realicen.

i) Para el caso de modificaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos, se propone que cuando se trate de incrementos o de la creación de nuevos gastos, deberá señalarse la fuente de recursos adicionales para cubrirlos o las reducciones necesarias en los gastos de los programas correspondientes.

j) Se propone eliminar cualquier partida de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado. Por el contrario se proponen los gastos confidenciales para seguridad pública o nacional, pero determinando que la entidad superior de fiscalización de la Federación verificará la aplicación de dichos gastos, la cual deberá guardar estricta reserva sobre la información correspondiente, en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades.

k) Se precisa la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones (facultad de veto) sobre los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos aprobados por parte del Legislativo. En todo caso, se prevé que pueda ser superado por las dos terceras partes del número total de votos de los miembros presentes. Se plantea que en caso de que el Congreso no confirmase las modificaciones, el Ejecutivo promulgará la Ley de Ingresos sin incluir las mismas.

l) Se sugiere adelantar las fechas de presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de que el Congreso de la Unión cuente con un plazo adecuado para analizar de manera detallada, cuidadosa y responsable las iniciativas en esta materia que presente el Ejecutivo.

m) Se mantiene la actual disposición constitucional para que sólo en casos suficientemente justificados, se pueda presentar en fecha posterior dicho paquete económico.

n) En los casos de inicio del encargo del presidente, se plantea un procedimiento de cooperación institucional para que el presidente saliente se coordine con el entrante, para la elaboración y formulación de las iniciativas de ingreso y gasto, y que sea el presidente saliente el que presente las iniciativas y el entrante pueda después proponer modificaciones.

ñ) Se mantiene la obligación de prever en el Presupuesto de Egresos de la Federación la retribución que corresponda a los empleos públicos.

o) Se prevé establecer un mecanismo de reconducción presupuestaria en caso de que al inicio del ejercicio fiscal no se encontrasen aprobados tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos de la Federación: 1) Se plantea que continúe vigente la Ley de Ingresos aprobada en el año anterior en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal; 2) En el caso del

Presupuesto de Egresos, sería la reconducción provisional para gastos obligatorios tales como salarios a servidores públicos, gasto corriente, erogaciones determinadas en las leyes, los compromisos contractuales que de suspenderse, generarían costos adicionales para el gobierno y el pago de la deuda pública.

p) Incorporar principios de responsabilidad fiscal que sean compatibles con el desarrollo del país.

k) Se propone establecer que la Cámara de Diputados pueda autorizar programas y proyectos de inversión multianuales, cuya realización abarque uno o varios ejercicios fiscales. En todo caso, se garantizarían las asignaciones fiscales para dichas acciones, y únicamente la Cámara de Diputados podrá modificar o cancelar dichos programas y proyectos multianuales, de conformidad con la ley.<sup>540</sup>

Derivado de lo expuesto, consideramos que es de suma importancia que se establezca en la Constitución el procedimiento o mecanismo que ha de aplicarse para el supuesto en que no estuviera aprobada la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos o ambos, a fin de generar certidumbre y claridad en el proceso económico del país. En efecto, debe impulsarse una reforma presupuestaria y financiera que dé certidumbre, seguridad jurídica y promueva la estabilidad en los procesos de discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como que evite la tensión política e

---

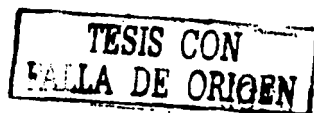
<sup>540</sup> Cfr. <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/presu.html>



institucional cada fin de año en la aprobación de dichas iniciativas, eliminando la incertidumbre en torno a una posible parálisis de las funciones del Estado.

Lo anterior obedece si se toma en cuenta que el ámbito de validez temporal de la Ley de Ingresos de la Federación y de su correspondiente Presupuesto de Egresos es anual, es decir, sólo tienen validez para el ejercicio para el cual se expiden. Luego entonces, nos encontramos ante varios principios en apariencia antagónicos que resulta necesario conciliar: por una parte y de conformidad con el principio de legalidad, los contribuyentes únicamente están obligados a pagar las contribuciones previstas en la ley; y por la otra, y derivado de lo expuesto, ante la vigencia anual de las leyes de ingresos y sus correspondientes presupuestos, los contribuyentes sólo están obligados a pagar las contribuciones señaladas en la ley para el ejercicio fiscal de que se trate.

Una disposición constitucional que resuelva este supuesto es necesaria, a fin de evitar la incertidumbre que podría generarse ante una laguna jurídica como ésta, ya que al iniciar un año determinado sin una Ley de Ingresos, según han opinado algunos expertos en derecho, los particulares no estarían obligados a pagar los impuestos que conforme a las leyes respectivas deberían cubrir, tales como la del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto Sobre la Renta (ISR), etc. Esta situación podría provocar parálisis del Estado: en primer orden, implicaría que el Estado automáticamente dejaría de pagar los bienes y servicios que ha solicitado de los particulares, no estaría en aptitud financiera para prestar servicios públicos básicos como la educación y la salud, la ejecución de los programas sociales, el



pago de obligaciones tales como el pago de la deuda, lo cual traería consecuencias de carácter jurídico y económico por el incumplimiento con los acreedores; el ejercicio de funciones vitales para el Estado como la seguridad pública o nacional, la procuración y administración de justicia; y en segundo, ocasionaría serios perjuicios en la actividad financiera de las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, que para la determinación de sus presupuestos requieren tener certeza sobre los montos correspondientes a sus participaciones y programas contenidos en el presupuesto federal.

Como se puede observar, nuestro marco constitucional vigente necesita una renovación al procedimiento legal para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. La interpretación de los preceptos actuales que regulan este procedimiento deben ser vanguardistas, siempre y cuando pensemos en un México de progreso y que debe estar fundamentado, entre otras cosas, en finanzas públicas transparentes y sanas, mismas que siguiendo los principios de división de poderes, sean justamente un equilibrio.

En este contexto, es claro que si entendemos al gasto público como el monto de las erogaciones efectuadas por el Estado para la adquisición de los bienes y el pago de los salarios necesarios para la prestación de los diferentes servicios públicos, para cubrir el servicio de la deuda y para realizar diversos pagos de transferencia, entonces entenderemos que la importancia de que los gastos públicos aumenten constantemente es porque de una de las funciones tradicionales del Estado es, precisamente, la de proveer un mínimo de servicios de

tipo social y ésta se ha ampliado cada vez más en cuanto al número e importancia de los servicios que proporciona, así como el incremento de los pagos de transferencia — pensiones, jubilaciones, subsidios-; además de liberar gastos destinados al consumo —adquisición de bienes y servicios- entre otros.

Ahora bien, el gasto público federal se finca en los presupuestos formulados con apoyo en programas que señalan objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, elaborados anualmente y reflejados en costos.

Es importante destacar que en las doctrinas internacionales, el presupuesto hace referencia no solo a los egresos, sino también a los ingresos. En nuestro país, debemos ser cuidadosos para esclarecer que cuando nos referimos al presupuesto éste sólo se refiere a los gastos, y por otra parte, tenemos a la Ley de Ingresos, que es la que nos va a señalar de dónde se van a obtener.

La función de la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, independientemente de que formalmente sea legislativa, es sin duda una forma de control político, por la propia naturaleza que históricamente se tiene como órgano representativo de los intereses populares. En términos jurídicos, el control, bajo sus diversas formas y facetas, tiene un contenido preciso: hacer efectivo el principio de limitación de poder, esto es, todos los medios de control que existen en un Estado de Derecho tienen la finalidad de evitar abusos y fiscalizar la actividad de los gobernantes y de las instituciones de gobierno.

En la actividad financiera, el control se puede definir como el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad económica del Estado, llevado a cabo por los órganos que constitucionalmente tienen asignadas esas tareas, con el objeto de que la actividad de la administración se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático.

Por otra parte, un Estado moderno debe prever en su legislación hechos que se puedan dar y que lo perjudiquen para adecuarlo en Derecho y prevenir futuras contingencias. De tal forma, la expresión "reconducción presupuestaria" la debemos entender como un mecanismo procesal de excepción que opere sólo en el caso extremo de que los integrantes del Congreso o de la Cámara de Diputados, según sea el caso, no lleguen a los acuerdos necesarios para aprobar la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos. Esta figura no se encuentra plasmada en nuestra Constitución, por lo que independientemente de la posición política que se plantee, resulta indispensable que se instrumente y se plasme a nivel constitucional. Este procedimiento debe plasmarse por el bien de las finanzas públicas, que repercuten necesariamente en todos los que formamos parte de la población nacional, además de incorporar también un proceso ordinario para su aprobación.

Más aun, resulta indispensable esta reforma en virtud de la importancia social que representan estos instrumentos jurídicos. Y como ya lo hemos asentado con anterioridad, pueden ser calificados como instrumentos decisorios fundamentales y de creación de oportunidades, porque el ingreso y el gasto se constituyen como

un incentivo para impulsar el crecimiento y a su vez el bienestar social de las personas, ya que a través de ellos se puede determinar si se está o no detonando el desarrollo social; si se está o no cumpliendo con la demanda en materia de seguridad social, de seguridad pública, de vivienda, de desarrollo regional, de combate a la pobreza, etc.

Luego entonces, los recursos públicos tienen el potencial de reducir las desigualdades sociales por medio de las políticas públicas. Cuando el gobierno destina recursos para la educación, la salud, la seguridad social y el desarrollo regional, promueve la equidad de oportunidades entre los gobernados. El gasto es también el principal medio redistributivo del ingreso, porque los estratos sociales más marginados son los principales beneficiarios, ya que de tener que pagar determinados servicios por sí mismos, no podrían tener acceso, por ejemplo los servicio de salud, educación, seguridad social, infraestructura, etc.<sup>541</sup>

Como lo acotan Guerrero Amparán y Valdés Palacio, son seis las causas que muestran la importancia del presupuesto y que tienen un carácter político, económico y social, y estas son las siguientes:

- a) El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representan cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del Estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación.

---

<sup>541</sup> Cfr. Chávez Presa, Jorge A., Op. cit., pp. 75- 90.

b) En esa decisión sobre cómo ha de distribuirse, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo por medio del análisis de sus impactos, así como de la revisión-auditoría.

c) El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además, impactos de largo alcance. Con particular fuerza, en países en desarrollo como México, el presupuesto público estimula la acumulación de capital físico y la inversión en capital humano. Por ejemplo, políticas tributarias y políticas de gasto son instrumentos fundamentales para paliar la insuficiencia en el ahorro interno, absorber el costo de la deuda (interna y externa), contener el alza de precios, mantener la estabilidad macroeconómica y redistribuir el ingreso mediante la reasignación de recursos y esfuerzos hacia programas sociales —educación, mejora en los servicios de salud, disminución de los grados de pobreza, provisión de seguridad pública, creación de infraestructura, desarrollo regional, alientos a la producción—, entre otros.

d) El presupuesto tiene un evidente impacto en la economía y el desarrollo en su conjunto, pero también lo tiene en la vida de los habitantes del país; tiene un peso microeconómico (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades) con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad. Se pueden paliar las desigualdades a través de la política fiscal acordada en los

órganos de representación popular y garantizar así un piso mínimo de bienestar para el conjunto de los ciudadanos.

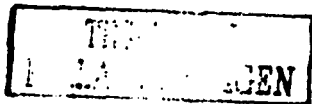
e) Otro factor que le da gran importancia al presupuesto es el hecho de que constituye la sustancia del funcionamiento gubernamental: representa los recursos del Estado.

f) El presupuesto tiene una estrecha relación con la política (impacto político) y con el poder. La acción gubernamental repercute en forma determinante en la estructura política: la consolida, la erosiona, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores económicos, sociales, geográficos. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la política, pues asigna recursos.<sup>542</sup>

Luego entonces, y dada la importancia social del presupuesto y de la Ley de Ingresos, y ante la presencia de una laguna jurídica constitucional, es que se hace indispensable buscar una solución al respecto para el caso de que al iniciar el año fiscal no estuvieran aprobados dichos proyectos, y evitar la parálisis estatal y la probable ingobernabilidad del Estado.

En este sentido, cabe acotar que en el derecho constitucional comparado se establecen varios mecanismos para garantizar la disponibilidad de un presupuesto al inicio de cada ejercicio fiscal, estos son los siguientes: 1º) el de prórroga

<sup>542</sup> Cfr. Guerrero Amparán, Juan Pablo y Valdés Palacio, Yailén, La Clasificación Económica del Gasto Público en México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2000, pp. 9-10.



automática provisional, que consiste en que si no se aprueba el presupuesto iniciando el año fiscal correspondiente, entonces se aplica el del año anterior pero respecto a gastos obligatorios, mecanismo al que se sujetan Alemania, Dinamarca, Estados Unidos y Francia; 2º) el de prórroga automática del presupuesto del año anterior, en el que se prevé que se aplique el presupuesto de ingresos y gastos del año anterior para todo el ejercicio fiscal siguiente, con los siguientes ajustes que el Ejecutivo realiza: se eliminan las erogaciones que no deben repetirse; se ajustan los gastos para garantizar la continuidad en la prestación de servicios y producción de bienes públicos y el pago del servicio de la deuda, entre otros, el cual contemplan países como Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay, así como las entidades federativas de Chihuahua y Zacatecas; 3º) el de prórroga automática provisional que observamos en Austria, Bélgica, Brasil, España, Finlandia, Holanda, Italia, Suiza, así como las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz; y 4º) el que se tenga por aprobado el presupuesto del Ejecutivo, mecanismo que se aplica en Chile y Bolivia.<sup>543</sup>

CUADRO 18  
Mecanismo de Recondición Presupuestaria

Tipo de Mecanismo	Propuestas Parlamentarias	Países y Entidades Federativas	Ventajas	Desventajas
Opción 1. Prórroga automática provisional para gastos obligatorios		Alemania, Dinamarca, E.U.A. y Francia.	Se llega a un acuerdo. Responsabilidad compartida.	Se detienen actividades del Gobierno.
Opción 2. Prórroga automática del presupuesto del año anterior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRD 1997</li> <li>• PAN 1998.</li> </ul>	Argentina, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Uruguay, Chihuahua Zacatecas.	Certidumbre en el ejercicio fiscal.	Rigidez en el ejercicio; dificultad para la reorientación de la política económica y para establecer reglas de ajuste al PEF.

<sup>543</sup> Cfr. [www.sthpc.gob.mx/ecograf/nhp0301/nhp0301.pdf](http://www.sthpc.gob.mx/ecograf/nhp0301/nhp0301.pdf)

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN



Opción Prórroga automática provisional	3.	<ul style="list-style-type: none"> <li>PAN 1998</li> <li>PAN 09/00</li> <li>PAN 10/00</li> <li>PRD 10/00</li> </ul>	Austria, Bélgica, Brasil, España, Finlandia, Holanda, Italia, Suiza. Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Quintana Roo y Veracruz.	Más tiempo para alcanzar consensos.	Alienta la no aprobación. Incertidumbre. Negociación desgastante.
Opción 4. Presupuesto del Ejecutivo.		PRD 1999	Chile y Bolivia	Incentiva que el Legislativo apruebe a tiempo las iniciativas.	Incentiva a que el Legislativo exista acuerdo mayoritario de las modificaciones.

Fuente: www.shcp.gob.mx/ecograt/nhp0301/nhp0301.pdf

**CUADRO 19  
RECONDUCCION PRESUPUESTAL (DERECHO COMPARADO)**

<b>OPCIÓN 1. PRÓRROGA AUTOMÁTICA PROVISIONAL PARA GASTOS OBLIGATORIOS.</b>	
<b>PAIS</b>	<b>CONSTITUCION</b>
Alemania	<p>Artículo 111</p> <p>1. Si antes del cierre del ejercicio económico no estuviesen establecidos por ley los Presupuestos para el año siguiente, el Gobierno Federal estará autorizado para efectuar, antes de su entrada en vigor, los gastos que sean necesarios: (GESTION PRESUPUESTAL PROVISIONAL)</p> <p>a) para mantener organismos legalmente existentes y llevar a cabo medidas legalmente acordadas; b) para cumplir los compromisos de la Federación jurídicamente fundamentados; c) para proseguir construcciones, adquisiciones y otros servicios o allegar subvenciones para estos fines, en tanto en cuanto se otorguen ya cantidades determinadas por los Presupuestos de una anualidad anterior.</p>
Dinamarca	<p>Sección 45 [Factura de Finanzas]</p> <p>(1) Un Finanzas Factura Finanzas para el agno financiero próximo será puesto antes de que el Parlamento no mas tarde que cuatro meses antes el comienzo de agno financiero tal.</p> <p>(2) Donde el es supuesto que el leyendo de la Factura de Finanzas para el agno financiero próximo no será completado antes de que el principio de que agno financiero, una Factura de Aprobación Provisional será puesta ante el Parlamento.</p>
Francia	<p>Artículo 47</p> <p>El Parlamento votara los proyectos de las leyes financieros en las condiciones establecidas por una Ley Orgánica.</p> <p>Si la Asamblea Nacional no se ha pronunciado en primera lectura en el plazo de cuarenta días después de haber recibido un proyecto, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá decidir en el plazo de quince días.</p> <p>A continuación se procederá con arreglo a las condiciones señaladas en el artículo 45.</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	<p>Si el Parlamento no se ha pronunciado en el plazo de setenta días, las disposiciones del proyecto podrán ser puestas en vigor por vía de ordenanza.</p> <p>Si la ley financiera que lije los recursos y las cargas de un ejercicio no se presenta con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo de tal ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter urgente al Parlamento autorización para percibir los impuestos y consignara por decreto los créditos necesarios para los servicios votados.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<b>OPCIÓN 2. PRÓRROGA AUTOMÁTICA DEL PRESUPUESTO DEL AÑO ANTERIOR.</b>	
<b>PAIS</b>	<b>CONSTITUCION</b>
Argentina	<p>1.1.1 Constitución de la provincia de Tierra del Fuego</p> <p>Artículo 67.- El Presupuesto General de la Provincia que se establecerá por ley antes del inicio del año durante el cual se aplicará, será la base a que deberá ajustarse toda la Administración Provincial. Contendrá los ingresos y egresos, aún aquéllos que hayan sido autorizados por leyes especiales, acompañado por un detalle de las actividades y programas que se desarrollarán en cada unidad de organización presupuestaria. A tal fin, el Poder Ejecutivo remitirá el proyecto a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año.</p> <p>La falta de sanción de la Ley de Presupuesto al 1 de enero de cada año en que deba entrar en vigencia, implica la reconducción automática de las partidas vigentes al finalizar el ejercicio inmediato anterior.</p> <p>Toda ley que implique o autorice erogaciones deberá prever el recurso correspondiente.</p>
Colombia	<p>Artículo 348. Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio. <b>(AFIRMATIVA FICTA)</b></p>
Guatemala	<p>ARTICULO 171.- Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso:</p> <p>...</p> <p>2. Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso; <b>(RECONDUCCION PRESUPUESTAL)</b></p> <p>...</p>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Honduras	Artículo 368.- La Ley Orgánica del Presupuesto establecerá lo concerniente a la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto. Cuando al cierre de un ejercicio fiscal no se hubiera votado el Presupuesto para el nuevo ejercicio, continuará en vigencia el correspondiente al período anterior. (RECONDUCCION PRESUPUESTAL)
Paraguay	Artículo 217 - DE LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el Artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso. (RECONDUCCION PRESUPUESTA)
Uruguay	<p>Artículo 108. Cada Cámara sancionará dentro de los doce primeros meses de cada Legislatura, sus presupuestos, por tres quintos de votos del total de sus componentes y lo comunicará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto Nacional. Estos presupuestos se estructurarán por programas y se les dará, además, amplia difusión pública.</p> <p>Dentro de los cinco primeros meses de cada período legislativo, podrá, por el mismo quórum, establecer las modificaciones que estime indispensables. Si vencidos los plazos el presupuesto no hubiera sido aprobado, continuará rigiendo el anterior. (RECONDUCCION PRESUPUESTAL)</p> <p>Artículo 228. La vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a Hacienda Pública, será de cargo del Tribunal de cuentas.</p> <p>Mientras no se aprueben los proyectos de presupuestos, continuarán rigiendo los presupuestos vigentes. (RECONDUCCION PRESUPUESTAL)</p>
Panamá	<p>Artículo 269.- Si el proyecto de Presupuesto General del Estado no fuere votado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, entrará en vigencia el proyecto propuesto por el Organo Ejecutivo, el cual lo adoptará mediante decisión de Consejo de Gabinete.</p> <p>Artículo 270.- Si la Asamblea legislativa rechaza el proyecto de presupuesto General del Estado, se considera automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo Presupuesto y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la ley.</p>
República Dominicana	<p>Art. 115...  Párrafo IV. Cuando por cualquier circunstancia el Congreso cierre la Legislatura sin haber votado el presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, continuará rigiendo la Ley de Gastos Públicos del año anterior. (RECONDUCCION PRESUPUESTAL)  ...  ...</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Chihuahua	Art. 164. Si el Congreso dejare de aprobar, en los términos de esta Constitución, las leyes de ingresos del Estado o de los municipios, así como el presupuesto de egresos del Estado, continuarán rigiendo las leyes o el presupuesto que estuvieren vigentes.
Zacatecas	Art. 65. XII. Aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado que el Ejecutivo presentará a la Legislatura a más tardar el día quince de diciembre de cada año, requiriéndose previamente la comparecencia del Secretario del ramo.  Cuando por cualquier circunstancia no llegaren a aprobarse tales ordenamientos, se aplicarán la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos que rigieron en el año fiscal anterior;
<b>OPCIÓN 3. PRORROGA AUTOMÁTICA PROVISIONAL.</b>	
<b>PAIS</b>	<b>CONSTITUCION</b>
Bélgica	Artículo 171 [Voto Anual en Impuestos]  (1) Impuestos al beneficio del Estado, la Comunidad, o la Región es votada en una base anual.  (2) Reglas que se determinarán como válidas para el año siguiente si estas no son renovadas.
España	Artículo 134... ... 3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.  4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. (RECONDUCCION) ...
Finlandia	Sección 83. Presupuesto Estatal. ... (5) Si la publicación del presupuesto Estatal es retrasada más allá del año nuevo presupuestario, la oferta de presupuesto del Gobierno será aplicada como un presupuesto provisional en una manera decidida por el Parlamento.
Italia	Artículo 81. Las Cámaras aprobarán cada año los Presupuestos y las cuentas de ingresos y gastos presentadas por el Gobierno.  No procederá la entrada provisional en vigor de los Presupuestos a no ser por ley y por periodos que en conjunto no sean superiores a cuatro meses. ...
República de Andorra	Artículo 61... ... 3. Si la Ley del Presupuesto General no es aprobada antes

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

	del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considera automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior hasta la aprobación del nuevo. ... ...
Greca	Artículo 79...  5 - Si el Presupuesto o la ley especial mencionada en el párrafo anterior no pudiesen ser aprobados, por haber llegado a su fin la legislatura, permanecerá en vigor por cuatro meses el presupuesto del ejercicio finalizado o a punto de hacerlo, en virtud de un decreto dictado a propuesta del Consejo de Ministros. ... ...
Agascalientes	Art. 65. Si al iniciarse un año fiscal no hubiere sido aprobado el presupuesto general correspondiente, se ejercerá la iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo o los Ayuntamientos, con carácter de temporal por el lapso que determine la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.  El Congreso, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley; en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior, o en la Ley que estableció el empleo.
Baja California Sur	Art. 110. Si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, en tanto se expide éste, continuará vigente el del año inmediato anterior.
Colima	Art. 33. Son facultades del Congreso: III.- Aprobar anualmente, a más tardar el 31 de diciembre, la ley de Ingresos y el presupuesto de egresos del Estado así como las leyes de ingresos de los municipios del año siguiente y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos de los gobiernos estatal y municipales. Si en la fecha mencionada no hubieran sido aprobados los ordenamientos referidos, quedarán en vigor sin modificaciones en forma provisional los del año en curso, hasta en tanto sean aprobados los nuevos ordenamientos;
Hidalgo	Art. 109. Si al iniciarse el año fiscal no se hubiere aprobado el presupuesto general correspondiente, en tanto se expida éste, continuará vigente el del año inmediato anterior.
Quintana Roo	Artículo 120. Si al iniciarse el año fiscal no se hubiera aprobado el Presupuesto de Egresos correspondiente, en tanto se expida éste, continuará vigente el del año inmediato anterior.
Veracruz	Artículo 33. XXVIII. Señalar y publicar, al aprobar el presupuesto de egresos, la retribución que corresponda a los empleos públicos establecidos por la ley. En caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere

TESIS CON  
SALA DE ORIGEN

	<p>tenido en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.</p> <p>Este presupuesto considerará igualmente las partidas necesarias para el desarrollo de las funciones de los organismos autónomos de Estado, debiendo éstos rendir cuentas anualmente al Congreso del Estado acerca de su ejercicio.</p> <p>Si al 31 de diciembre no se ha aprobado el presupuesto de egresos para el año siguiente, el gasto público a ejercer en dicho período se limitará a cubrir las partidas correspondientes a las remuneraciones de los servidores públicos y al gasto corriente de los servicios de salud, educación, seguridad pública, procuración e impartición de justicia, funcionamiento del Poder Legislativo, así como para los organismos autónomos de Estado, para lo cual se ejercerá en cada mes una doceava parte del último presupuesto aprobado, en tanto se apruebe el nuevo;</p>
Chile	<p>Art. 64. El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. (AFIRMATIVA FICTA)</p>
Bolivia	<p>Artículo 147.</p> <p>I. El Poder Ejecutivo presentará al Legislativo, dentro de las treinta primeras sesiones ordinarias, los proyectos de ley de los presupuestos nacionales y departamentales.</p> <p>II. Recibidos los proyectos de ley de los presupuestos, deberán ser considerados en Congreso dentro del término de sesenta días.</p> <p>III. Vencido el plazo indicado, sin que los proyectos hayan sido aprobados, éstos tendrán fuerza de ley. (AFIRMATIVA FICTA)</p>
Ecuador	<p>Art. 258.- La formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado corresponderá a la Función Ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y presentará al Congreso Nacional hasta el 1 de septiembre de cada año. El Banco Central presentará un informe al Congreso Nacional sobre dicha proforma.</p> <p>El Congreso en pleno conocerá la proforma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha no se aprobara, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo.</p> <p>En el año en que se posesione el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior.</p> <p>...</p>
Perú	<p>Artículo 80. El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El</p>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

	<p>Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada Institución.</p> <p>Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.</p> <p>...</p>
--	--

Fuentes: Este cuadro fue realizado de datos obtenidos de las siguientes páginas electrónicas:

- <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/intjur/const/cnsusa.htm>
- <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/intjur/const/>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/spanish.html>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Bolivia/consboliv1615.html>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chila/chile97.html>
- <http://www2.unex.es/gerencia/constit.htm>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col91.html>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>
- <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-12.16.htm#12>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/hond82.html>
- <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Guata/guate85.html>
- <http://www.estudioner.com.ar/cfrancia.htm>
- [http://www.oefre.unibe.ch/taw/icl/be00000\\_.html](http://www.oefre.unibe.ch/taw/icl/be00000_.html)
- <http://www.estudioner.com.ar/italia.htm>
- [http://andorra.mania.com/constit\\_esp.htm](http://andorra.mania.com/constit_esp.htm), Bulete Jurídico – Enero 2003 (Legislación Federal y Estatal).

Por lo expuesto, y a fin de eliminar como se ha venido comentando la incertidumbre en torno a la posible parálisis de las funciones del Estado, es que, entre otras cosas, deberá impulsarse una reforma más completa que abarque, entre otros aspectos, los siguientes:

1º) *Determinar el procedimiento a seguir cuando no se haya aprobado la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y dé inicio el ejercicio fiscal correspondiente.*

Por las consideraciones vertidas con anterioridad tanto por la doctrina como por los antecedentes legislativos, y considerando la experiencia del derecho comparado, se plantea:

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- ◆ Que continúe vigente la Ley de Ingresos aprobada en el año anterior en tanto se apruebe la ley para el correspondiente ejercicio fiscal.
- ◆ En el caso del Presupuesto de Egresos, sea la reconducción provisional para gastos obligatorios.

Estimamos que los mecanismo planteados permiten resolver la laguna jurídica que se ha desglosado, evitando la parálisis de las funciones estatales y permitiendo, a su vez, garantizar que el Estado continúe ejerciendo sus atribuciones esenciales. Por otro lado, efectivamente este mecanismo sí provoca una parálisis parcial en las funciones del gobierno, sin embargo, ello se puede traducir en un raquitismo estatal pero no parálisis total; no obstante, esta situación excepcional alienta a la pronta aprobación del presupuesto definitivo por parte del Legislativo.

*2º) Precisar que corresponde al Ejecutivo Federal elaborar las iniciativas.*

Se ha discutido ampliamente desde el ámbito doctrinal a quién corresponde la facultad de iniciativa de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación, habiendo quien sostiene que corresponde tanto al Ejecutivo como al Legislativo. Así por ejemplo, Herrera y Lasso, Carpizo, Arteaga Nava y Burgoa afirman que es indiscutible que el presidente tiene la facultad exclusiva de elaborar el Proyecto de Presupuesto. Por su parte, Felipe Tena Ramírez considera que los



diputados podrían suplir la omisión presidencial y por lo tanto, redactar y aprobar un presupuesto.<sup>544</sup>

De nuestra parte estimamos que ésta es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, ya que ello deriva de la propia interpretación que se deduce del párrafo segundo de la fracción IV del artículo 74 constitucional al disponer que: "El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos."<sup>545</sup> Luego entonces, y como se ha venido diciendo, el constituyente ha establecido que respecto a la función estatal de recibir contribuciones y el gasto público, esta es una función que corresponde a dos poderes: al Ejecutivo y al Legislativo, lo que sin duda descansa en la necesidad de distribuir el poder de decisión respecto a una acción de suma relevancia social y sentar las bases de un mecanismo de pesos y contrapesos, de límites y de equilibrios al determinar la participación de ambos poderes, en donde el Ejecutivo tiene la facultad exclusiva de presentar el Proyecto de Presupuesto dentro del plazo constitucional y por otro lado, la facultad —también exclusiva— de la Cámara de Diputados de examinar, discutir, en su caso modificar, y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

<sup>544</sup> Cfr. Oarrantia Arellano, Fernando A., Op. cit., p. 96.

<sup>545</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 53

En este sentido, cabe lo expuesto por Fernando Orrantia Arellano cuando afirma "al dividir la función entre los dos poderes, se impide que uno solo decida los gastos de la Federación y obliga a ambos poderes a negociar el contenido final del Presupuesto ... Debemos entender exclusiva la facultad del Presidente de iniciar el proyecto de Presupuesto en la Cámara de Diputados, porque el incumplimiento de dicha obligación sería un incumplimiento de un mandamiento constitucional, impuesto al Ejecutivo para equilibrar la decisión del gasto público del siguiente ejercicio fiscal. Es una manifestación más de la teoría de las limitaciones y contrapesos que la Constitución impone a los poderes de la Federación, para impedir que un solo poder decida los actos importantes de gobierno."<sup>546</sup>

Ahora bien, cabe indicar que en la mayoría de los países, la facultad de iniciativa del presupuesto y del ingreso corresponde de manera exclusiva al gobierno (Ejecutivo), aunque también es cierto que en otros se han establecido algunas modalidades al respecto. Así por ejemplo, en Bolivia si el presidente no lo presenta y una vez requerido por el Legislativo y tampoco lo hiciera, entonces el proyecto puede ser presentado por cualquier legislador; en el caso de Austria, si el gobierno no presenta en tiempo el proyecto, puede hacerlo el Consejo Nacional (Diputados) y en Finlandia, cuando no es aprobado el proyecto gubernamental, el Parlamento puede elaborar su propio proyecto.<sup>547</sup> Sin embargo, nosotros insistimos que en el caso mexicano debe ser o seguir siendo una facultad exclusiva del poder Ejecutivo, ya que esto permite la participación armónica de los

---

<sup>546</sup> Orrantia Arellano, Fernando A. Op. cit., p. 100.

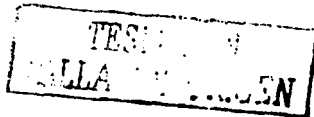
<sup>547</sup> Cfr. Gutiérrez Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, Op. cit, pp. 39-42.

poderes, la distribución de las decisiones, aunado a que como mas adelante se expondrá, el Legislativo puede hacer modificaciones al presupuesto y por otro lado, con la ampliación de deliberación del paquete económico, y fortalecimiento de la fiscalización de la Cuenta Pública, tenemos que todo ello contribuye a un equilibrio en la decisión del ingreso y el gasto público. Entendemos también que la omisión del Ejecutivo puede provocar la inacción legislativa, pero en todo caso sería aplicable la propuesta de reconducción que más adelante se plantea; además de que consideramos que esta omisión del Ejecutivo sería muy difícil que se presentara, dada la repercusión política y social que ello podría tener para el gobierno.

*3º) Dejar claro que la Cámara de Diputados sí cuenta con la atribución de modificar el Decreto de Egresos.*

En la doctrina se ha discutido ampliamente si la Cámara cuenta formalmente con dicha atribución, en virtud de que la fracción IV del artículo 74 constitucional no contempla expresamente que dicha Cámara esté facultada para hacer modificaciones. Sin embargo, nosotros estimamos que dicha Cámara sí cuenta con esta atribución e incluso, como lo demuestran los antecedentes a este respecto, la Cámara sí ha hecho cambios y propuestas de modificación al proyecto del Ejecutivo.

Sin duda, este reconocimiento formal en la Constitución acabaría con el debate en torno a este tema y por otro lado, se reconocería explícitamente la participación y



colaboración entre poderes en este rubro, lo que implica necesariamente un proceso de diálogo, entendimiento y negociación de los mismos respecto de cuánto hay que cobrar y en qué se va a gastar. Se determina un panorama de intercambios, de visiones y de acuerdos propios de un sistema pluralista, así como de un régimen basado en los pesos y contrapesos. Se trata de un equilibrio que permite al Legislativo tener una más y mejor injerencia en su función de control presupuestal, y no situarlo en un mero ratificador del "todo o nada" que incluso puede orillar a tensar la toma de decisión de su parte. Por el contrario, la posibilidad de que la Cámara de Diputados pueda hacer cambios o modificaciones al proyecto permite generar un ambiente de distensión entre los poderes, al permitir una mayor participación sobre el cómo y en qué se debe gastar, aunque obviamente esto deberá realizarse bajo un panorama de responsabilidad y no de un mero capricho demagógico o imprudente.

*4º) Motivar y justificar las modificaciones a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación.*

Como ya se ha asentado, con el fin de encontrar un mejor equilibrio entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en materia presupuestaria, es que se sugiere establecer expresamente que la Cámara de Diputados sí pueda realizar modificaciones a la Iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación; no obstante, también se estima que esto tiene que ser bajo un espacio de responsabilidad por parte de dicho poder Legislativo, pues es sano que así se haga, ya que las opiniones razonadas y fundamentadas, deben ser la base para

un dialogo constructivo entre poderes por el bien del país, además de que tales supuestos normativos generarían transparencia y permitirían el equilibrio presupuestario.

A mayor abundamiento, cabe acotar que en el derecho comparado se han establecido un serie de disposiciones que permiten el ejercicio de la facultad del Legislativo para hacer modificaciones, pero bajo ciertas reglas.

CUADRO 19  
Estudio Comparativo de las Modificaciones del Poder Legislativo. Tipo de Modificaciones

Tipo de Modificaciones del Poder Legislativo	Países	2 Ventajas	Desventajas
Opción 1. Únicamente reducciones.	Francia y Suiza	Evita incurrir en mayor déficit	Restringe la facultad de modificación
Opción 2. Reducciones o aumentos, especificando las fuentes de financiamiento	E.U.A., Argentina, Alemania, Finlandia y Chile	Responsable: Obliga a que la propuesta de aumento se acompañe con una propuesta de ingreso	La fuente de financiamiento puede implicar mayor endeudamiento
Opción 3. Reducciones o aumentos. Los aumentos solo se podrán financiar con recursos fiscales ya previstos en el presupuesto.	Suecia	Se cuenta con un mecanismo para realizar modificaciones responsablemente.	Se restringe la facultad de modificación
Opción 4. Únicamente modificar gastos no obligatorios.	Chile, Francia y España	Delimita de antemano las modificaciones que el Legislativo puede hacer	Se restringe la facultad de modificación
Opción 5. Reducir sin límites el presupuesto, y en el caso de aumento, deberá contar con la aprobación del Ejecutivo.	Colombia, Costa Rica y España	Los aumentos están sujetos a la autorización del Ejecutivo	Se restringe la facultad de modificación
Opción 6. Reducir o aumentar presupuesto, restricciones.	Bélgica, Dinamarca, y Holanda	Otorga un alto grado de flexibilidad para realizar modificaciones	Riesgos de mayor endeudamiento u obstrucción de programas

Fuente: [www.shcp.gob.mx/ecograt/nhp0301/nhp0301.pdf](http://www.shcp.gob.mx/ecograt/nhp0301/nhp0301.pdf)

Por tanto, estimamos conveniente que en caso de modificaciones a la Ley de Ingresos, deberá motivar en su resolución los costos y beneficios que se deriven

de las modificaciones que realicen y para el caso de Egresos señalar la fuente de recursos adicionales para cubrirlos, o las reducciones necesarias en los gastos de los programas correspondientes.

*5º) Eliminar cualquier partida de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado (partidas secretas).*

La partida secreta ha sido objeto de críticas por no existir mecanismos que permitan revisar su aplicación. De nuestra parte, consideramos que en un sistema constitucional republicano y democrático como el que se ha instaurado en México, no deben existir partidas secretas para ningún concepto ni funcionario, pues ello establece reglas de excepción en el gasto público, sobre el cual no existe control. Por ello, y a fin de evitar que el dinero público sea utilizado en esa forma, es que se propone establecer textualmente la prohibición de las partidas secretas de nuestro marco constitucional.

En efecto, en el tercer párrafo de la fracción IV del artículo 74 constitucional se establece que: "No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República."<sup>548</sup> En ese sentido, se estima que resulta inconveniente mantener una disposición de esta naturaleza, ya que contradice principios de claridad y transparencia en

---

<sup>548</sup> Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, Op. cit., p. 53.

ejercicio del gasto público. En efecto, hasta donde se sabe, el manejo de las partidas secretas dentro del presupuesto ha sido discrecional, ya que su disposición por parte de los Secretarios de Estado se sujeta únicamente al acuerdo escrito con el presidente de la República, y en virtud de su naturaleza secreta, no admiten desglose ni justificación frente a las facultades de control y fiscalización propias del Legislativo. Lo anterior sin duda debilita la revisión minuciosa y exhaustiva de la Cuenta Pública, ya que esta facultad del Legislativo no puede ejercitarse adecuadamente mientras existan en el marco constitucional esas partidas secretas presupuestales, pues como ya hemos indicado otras veces, el fortalecimiento de la función de fiscalización del poder Legislativo se da si se puede desplegar un examen minucioso y detallado de la Cuenta Pública, actividad que permite conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; es decir, es una función vinculada y complementaria del poder Legislativo a la de la aprobación del Presupuesto y la Ley de Ingresos. El hecho de fortalecer dicha función fiscalizadora fortalece asimismo el equilibrio de los poderes y por otro lado, la transparencia en la acción gubernamental.

Efectivamente, la obligación del gobierno de rendir cuentas a la sociedad ha sido y será un pilar importantísimo en la credibilidad del ejercicio del poder, porque permite un compromiso de evolución, desarrollo e innovación acerca del apego de las disposiciones aplicables de la captación de ingresos y el ejercicio del gasto

público. Por tanto, las partidas secretas contradicen o riñen con la función fiscalizadora, por lo que resulta oportuno su prohibición.

En este sentido, son oportunas las palabras de Fernando Orrantia Arellano en cuanto a que " Lamentablemente, las partidas secretas han sido aprobadas en los presupuesto de egresos, ocultándose el nombre de 'partida secreta' y sin indicarse el monto de la partida, para evitar divulgar ante la opinión pública las cantidades que cada año se autorizan al Presidente de la República a gastar sin explicación alguna ... México no tiene conflictos con ningún otro país, que justifique una partida secreta del Presupuesto. El Presidente de la República no puede justificar en tiempo de paz y de pobreza de una tercera parte de los mexicanos, una partida secreta cuyo monto sea indignante o afrentoso para los ciudadanos desempleados o subempleados del país. Debe existir un mínimo de congruencia entre el gasto público –sobre todo el que se mantiene oculto- y la pobreza de nuestro país." <sup>549</sup>

Además, cabe acotar que la partida secreta en el plano presupuestario positivo de los últimos tres años ha devenido en desuso. A mayor abundamiento, el denominado "Programa de Erogaciones Contingentes 1993-2000", o "Partida Secreta", de acuerdo a informes oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y bajo la premisa de emprender acciones tendientes a reducir la discrecionalidad en el gasto por parte del Ejecutivo Federal, registró un notable

---

<sup>549</sup> Orrantia Arellano, Fernando A., Op. cit., pp. 110- 112.



decremento, pues mientras en 1993 se presupuestaron y ejercieron \$ 2,039.7 millones de pesos, paulatinamente la cantidad se redujo, llegando a presupuestarse en 1999 un total de \$ 1.1 millones de pesos, los cuales, al igual que en 1998, constituyeron recursos no ejercidos, culminando en el presupuesto federal del 2000, con la no asignación de este rubro como gasto.<sup>550</sup>

Por otra parte, entendemos que debe haber partidas destinadas a hacer frente a gastos eventuales o accidentales provenientes de contingencias y variables situaciones económicas, pero para ello deben, y así ha sucedido, establecerse partidas específicas para dichas contingencias, tales como las erogaciones extraordinarias o de prevención y atención de desastres naturales, pero no como partidas secretas no fiscalisables.

Asimismo, sabemos que existen planteamientos para transformar dichas partidas secretas y crear la categoría de gastos de carácter confidencial exclusivamente en materia de seguridad pública o nacional, los cuales estarían sujetos a principios de transparencia al ser revisados o fiscalizados por el Legislativo a través de la entidad de fiscalización superior de la federación, pero estableciendo la obligación para que los servidores públicos de la auditoría mantengan estricta reserva sobre dicha información, hasta en tanto no se derive de su revisión el fincamiento de responsabilidades o el señalamiento de las observaciones que correspondan al informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública. No obstante, consideramos que es innecesaria dicha propuesta, pues si bien se determina su

<sup>550</sup> Cfr. <http://gaceta.cddheu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001018.html#Ini20001018PaqueteEconomico>

**ESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

fiscalización y únicamente lo que la motiva es la "confidencialidad", entonces ello debe ser materia de la Ley de Acceso a la Información Pública correspondiente, que es donde precisamente se determina el carácter confidencial, secreto o público de la información, por lo que será a dicha ley a la que se habrá de sujetar la confidencialidad descrita, sin que sea necesario una postulación de esa naturaleza en la Constitución.

*6º) Precisar la facultad del Ejecutivo para presentar observaciones (facultad de veto) sobre los Proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos aprobados por parte del Legislativo.*

Como se sabe, actualmente la Ley de Ingresos de la Federación se aprueba conforme al procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional. El Ejecutivo Federal está facultado para realizar observaciones al proyecto de Ley aprobado por el Congreso de la Unión, conforme a lo dispuesto en las fracciones b) y c) del referido artículo. Sin embargo, la situación cambia en relación con la posibilidad de que el Ejecutivo Federal pueda realizar observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que en este rubro se han suscitado acalorados debates tanto a favor como en contra en el sentido de que el Ejecutivo pueda realizar observaciones o ejercer el llamado veto sobre el Proyecto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

En general, el argumento por el que se sostiene que el Ejecutivo no puede vetar el Presupuesto de Egresos es que de conformidad con el artículo 72 constitucional,

alude a la posibilidad de vetar los proyectos de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras y toda vez que el presupuesto corresponde como facultad exclusiva a la Cámara de Diputados, es que entonces no es posible el veto. Por el contrario, algunos juristas han considerado que el Ejecutivo Federal puede realizar observaciones al Proyecto de Presupuesto de Egresos, realizando una interpretación a contrario sensu de la fracción j) del artículo 72 constitucional, toda vez que dicha disposición establece expresamente que las resoluciones del Congreso o de una sola de sus Cámaras no pueden ser observadas por el Ejecutivo, por lo que aquellas resoluciones de una sola de las Cámaras no previstas expresamente en dicha fracción sí pueden ser observadas.

Lo cierto es que más allá de las interpretaciones que se puedan dar al respecto, lo que vale la pena es determinar lo que resultaría más conveniente para el proceso presupuestario y lo que sería más oportuno plantear por el constituyente. Por nuestra parte, estimamos más conveniente la posibilidad de establecer el veto del presidente de la República, ya que si por un lado se reconoce la posibilidad de que la Cámara de Diputados pueda hacer modificaciones, resulta pertinente tomar en cuenta la opinión y los elementos técnicos, de información, de documentación, de análisis, diagnósticos, repercusiones soportadas, etc., que pueda esgrimir el Ejecutivo Federal, y que tal vez en su momento, no consideró el Legislativo al momento de definir su criterio. En ese sentido, debemos mirar al veto no como una obstrucción a la facultad del Legislativo, sino como una colaboración, una interacción y un intercambio recíproco entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que sin duda debe contribuir a robustecer el principio de la división de poderes, que trata

no de una separación rígida y áspera o una dislocación, sino de una mutua colaboración.

En efecto, y como lo afirma Elisur Arteaga, el veto "es una forma de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; a la vez es un medio de defensa a disposición del presidente de la república, un elemento para llevar ponderación en actos de naturaleza grave, como las leyes y un instrumento en el juego de pesos y contrapesos que para establecer equilibrio entre dos poderes dispone la constitución."<sup>551</sup> Se trata pues, continúa el autor citado, de un acto de colaboración, toda vez que en virtud del veto, el presidente está en posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión información, objeciones y cuestionamientos adicionales que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el proceso legislativo. Además, por medio del veto, el Presidente se defiende de las invasiones que, consciente o inconscientemente, realice el Congreso en el ámbito de competencia; es decir, a través del veto, el presidente está en posibilidad de suspender la entrada en vigor de un acto que, de promulgarse, lesionaría a su administración, invadiría su campo de acción o simplemente, pudiera ser inoportuno. En otras palabras, y de acuerdo a lo establecido por el mismo autor, la institución del veto presidencial responde a la lógica de la Constitución Política de establecer un sistema de pesos y contrapesos para evitar que un poder se sobreponga a otro.<sup>552</sup>

<sup>551</sup> Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., p. 315.

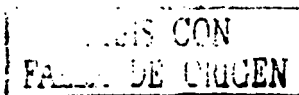
<sup>552</sup> Cfr. Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., pp. 315-329.

Profundizando sobre el particular, en opinión de Emilio Rabasa "el veto tiene dos fines directos, que se refieren, en suma, a la seguridad de la Nación: dar una garantía de prudencia legislativa, mediante la intervención ilustrada por la experiencia y afianzada en la responsabilidad personal del Presidente, dar al Ejecutivo medios eficaces de defensa contra la invasión y la imposición del Legislativo, que 'extiende por todas partes la esfera de su actividad y absorbe todos los poderes en su impetuoso torbellino'." <sup>553</sup> Lo que lo lleva a afirmar que el veto es la facultad de impedir, no de legislar.

Luego entonces, podemos afirmar que es posible identificar como finalidades del veto las siguientes: a) evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; b) capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo y c) aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Ahondando más sobre el tema, cabe lo expuesto por Ulises Carrillo y Alonso Lujambio quienes se preguntan y se responden lo siguiente: "¿Qué implica que el ejecutivo no tenga veto en materia presupuestal? Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente le remita el legislativo, nos encontramos con un ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y

<sup>553</sup> Citado por Arteaga Nava, Elisur, Op. cit., p. 328.



señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública. Si lo anterior sumamos, como en el caso mexicano, la falta de profesionalización de los legisladores y su raquítica estructura de equipo legislativo, podría ocurrir que las consideraciones técnicas y políticas del ejecutivo fuesen ignoradas por imposibilidad material para atenderlas, y que el jefe de la administración pública tuviese que aceptar un presupuesto producto de un procedimiento en el que no fue escuchado." 554

Por otra parte, cabe indicar que varios países latinoamericanos sí contemplan el veto total o parcial del Ejecutivo en materia presupuestal. Incluso, en la mayoría de ellos, dicho veto tiene un carácter apenas suspensivo. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro:

**CUADRO 20**  
**VETO PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE PRESUPUESTO**

País	Veto <b>total</b> al proyecto de presupuesto		Veto <b>parcial</b> al proyecto de presupuesto	
	Se contempla el veto total	Mayoría necesaria en cada cámara para superar el veto	Se contempla el veto parcial	Mayoría necesaria en cada cámara para superar el veto
México	NO		NO	
Costa Rica	NO		NO	
Honduras	NO		NO	
Brasil	Sí	Absoluta	NO	
Uruguay	Sí	3/5	NO	
Bolivia	Sí	2/3	NO	
Chile	Sí	2/3	NO	
El Salvador	Sí	2/3	NO	
Guatemala	Sí	2/3	NO	
Perú	Sí	2/3	NO	
República Dominicana	Sí	2/3	NO	
Venezuela	Sí	2/3	NO	
Colombia	Sí	Absoluta	Sí	Absoluta
Nicaragua	Sí	Absoluta	Sí	Absoluta
Argentina	Sí	2/3	Sí	2/3

<sup>554</sup> Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, Op. cit., p. 260.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Ecuador	Sí	2/3	Sí	2/3
Panamá	Sí	2/3	Sí	2/3
Paraguay	Sí	2/3	Sí	2/3

FUENTE: Los autores con base en Jaime Cárdenas G. (comp.), *La actualidad de América Latina*, ProLiber, México, 1997.

Fuente: Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, *La Incertidumbre Constitucional. Gobierno Dividido y Aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano 1997-2000*, *Revista Mexicana de Sociología*, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, México, Año LX, Número 2, Abril-Junio de 1998, p. 258.

Consecuentemente, resulta justificable la necesidad de reformar la Constitución a fin de establecer, de manera que no haya duda, la facultad del presidente de la República para vetar el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por el Legislativo, más aún si cuenta con dicha facultad para la Ley de Ingresos, instrumento que como ya se sostuvo de nuestra parte, está íntimamente vinculado al presupuesto. Incluso, podría establecerse un veto suave, es decir, que éste pueda ser superado no por la mayoría calificada de las dos terceras partes, sino por una mayoría simple de los miembros presentes, con lo que se daría un punto de equilibrio ya que sería de flexible superación, pero permitiría escuchar y analizar las observaciones del Ejecutivo, fortaleciendo la comunicación y la reciprocidad entre poderes en un tema de suma relevancia social.

*6º) Incorporar principios de responsabilidad fiscal que sean compatibles con el desarrollo del país.*

Sin duda resulta necesario incorporar principios de responsabilidad fiscal que sean compatibles con el desarrollo del país, con objeto de establecer condiciones de

estabilidad económica. En la Constitución de Alemania y en las Constituciones de Brasil y Chile, se encuentran disposiciones semejantes que tienen propósitos como los que se señalan en esta iniciativa para el caso de México. En países de tradición anglosajona como Australia y Nueva Zelanda, se han incorporado esas disposiciones con resultados muy favorables para la estabilidad económica y el bienestar social.<sup>555</sup> Con base en lo anterior, resulta loable establecer algunos preceptos de carácter fiscal que ya se encuentran en nuestro marco jurídico, así como fortalecer el principio de equilibrio presupuestario.

CUADRO 21  
Principios de Responsabilidad Fiscal. Estudio Comparativo

Principios de Responsabilidades Fiscal	Países
Proyectos Financieros Multianuales	Alemania, Argentina, Australia, Chile, Holanda, España, Nueva Zelanda y Suecia.
Equilibrio presupuestario	Alemania, Argentina, Nueva Zelanda
Delimitación del déficit público	Alemania
Superávit presupuestario se aplicará al pago de la deuda o reservas de emergencia	Alemania
Todo gasto debe estar aprobado en el PEF	Alemania, Argentina, Australia, Chile, Holanda, España, Nueva Zelanda y Suecia.

Fuente: [www.shcp.gob.mx/ecograt/rhp0301/rhp0301.pdf](http://www.shcp.gob.mx/ecograt/rhp0301/rhp0301.pdf)

7º) Que la Cámara de Diputados pueda autorizar programas y proyectos de inversión multianuales, cuya realización abarque uno o varios ejercicios fiscales y se garanticen las asignaciones fiscales para dichas acciones.

Esta propuesta sería un avance para la planeación financiera, siendo importante que esta facultad recaiga en el poder Legislativo, con lo que se complementaría su función de control presupuestario, además de que tendría certidumbre jurídica y

<sup>555</sup> Cfr. <http://gaceta.eddhecu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/ExpoM.html>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



económica de que los programas nacionales ha implementar sean debidamente planeados y además sigan no solo en un ejercicio fiscal, sino en los que sean necesarios; estos son los llamados proyectos de inversión multianuales.

### **3.15 Auténtico servicio de carrera legislativa.**

Consideramos de suma importancia establecer un esquema a fin de concretar, fortalecer y redimensionar el servicio civil de carrera en el Congreso de la Unión.

Con la nueva Ley Orgánica del Congreso (1999), se instituyó en la Cámara de Diputados y la de Senadores un servicio de carrera (artículos 56, 57, 114, 115), que es la base de la organización técnica y administrativa de las Cámaras, y que tiene como principio básico la profesionalización permanente de su personal.

Por parte del Senado, hasta el momento, el Servicio Civil de Carrera no se ha concretado ni se ha expedido el estatuto de organización interna de esta Cámara. Respecto a la Cámara de Diputados, ésta expidió en el 2000 el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera donde se establecen los fines, principios, criterios de ingreso y desarrollo del Servicio de Carrera, el cual busca facilitar la continuidad de las funciones parlamentarias, administrativas y financieras de la Cámara más allá de los cambios de legislatura, la conservación de una memoria institucional y el apoyo técnico y profesional a la labor de los legisladores para que esta sea eficiente, eficaz e imparcial. No obstante, lo anterior, el Servicio de Carrera legislativo si bien se ha puesto en

marcha a través del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, lo cierto es que falta aún mucho por hacer para que el Servicio de Carrera Parlamentario realmente sea una pieza central en el Congreso y esté ajeno a intereses partidarios.

Ahora bien, la instauración de un auténtico servicio de carrera legislativo tiene ventajas enormes y podemos citar las siguientes: a) en un contexto de distribución plural del poder, al interior del Congreso existen incentivos y condiciones para formar equipos profesionales de apoyo a la tarea legislativa y de administración de las Cámaras, lo cual permitirá cumplir con mayor eficiencia y eficacia las tareas que tiene encomendadas este órgano de gobierno; b) contribuirá a la profesionalización de los empleados y al mismo tiempo, fortalecerá las atribuciones del Congreso; c) en la actualidad, la complejidad del trabajo parlamentario requiere de personal más especializado y profesionalizado, con servidores públicos capacitados, especializados y comprometidos; d) permitirá conformar personal humano que esté sujeto a proceso de profesionalización y capacitación permanente y que tenga una visión institucional de las tareas que tiene que cumplir, más allá de los vaivenes políticos o los deseos de legisladores o de los grupos parlamentarios; e) permitirá institucionalizar la tarea de memoria institucional que tienen a su cargo las Cámaras, no sólo en el aspecto de los documentos y actividades que se realizan, sino por los recursos humanos que se harán cargo de estas tareas.

Mas aún, es indispensable el servicio de carrera profesional legislativo si tomamos en cuenta que la profesionalización de los propios legisladores se ve actualmente limitada o truncada ante la falta de la reelección inmediata, cuyos efectos negativos ya hemos señalado con anterioridad.

Se tienen antecedentes respecto a los servicios de apoyo especializado de asesoría para los Congresos de varios países: Estados Unidos, Ecuador, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Colombia, Panamá, Nicaragua, Argentina, Brasil, Perú, e igualmente se tienen referencias sobre el servicio de carrera en los gobiernos de Inglaterra, Australia y Francia.

En nuestro país se han dado avances respecto al servicio de carrera en otros órganos o dependencias públicas como es el caso del Servicio Exterior Mexicano en la SRE, el Servicio Profesional Electoral dentro del IFE, el Sistema de Desarrollo Profesional del INEGI, el Programa de Carrera Magisterial, entre otros.

Especial mención merece en este rubro la reciente Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, la cual se publicó el pasado 10 de abril de 2003 en el Diario Oficial de la Federación. Este es el dispositivo legal encargado de regular las etapas de ingreso, desarrollo profesional, capacitación, evaluación en el desempeño, separación, control y evaluación de los servidores públicos de la Administración Pública Federal centralizada. Con la aprobación de dicha ley se busca lograr los siguientes objetivos:

- a) Establecer las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada, operando bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.
- b) Construir una administración pública institucional al servicio del Estado y en beneficio de la sociedad.
- c) Proporcionar servicios públicos de calidad con eficiencia y eficacia, basados en un servicio profesional de carrera regido por los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- d) Garantizar el ingreso a través de la competencia abierta con base en el mérito y en la igualdad de oportunidades.
- e) Motivar a los funcionarios públicos para que se profesionalicen y mejoren su desempeño.
- f) Establecer la movilidad de los servidores públicos no sólo en su dependencia sino en toda la Administración Pública Federal.
- g) Lograr una adecuada formación y capacitación de los funcionarios.
- h) La implementación de sistemas de evaluación del desempeño basado en los resultados del trabajo.
- i) A través de la capacitación y la certificación de capacidades se logrará identificar la calidad, preparación y actualización del servidor público.
- j) Establecer de manera clara las causas justificadas de la separación de los servidores públicos, evitando así cualquier discrecionalidad.
- k) Conservar la experiencia de los servidores públicos capaces y honrados.

- l) Establecer los mecanismos de impugnación y de resolución de controversias en los procedimientos de selección de personal.**
- m) Eliminar los trastornos laborales originados en cada cambio de administración.**
- n) Contar con un Registro Unico del Servicio Profesional de Carrera que contenga información básica y técnica en materia de recursos humanos así como los datos de los miembros del servicio profesional de carrera.**

Por otra parte, cabe hacer mención que dentro este paquete legislativo aprobado por el Congreso de la Unión, se cambió de denominación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), la cual pasó a ser la Secretaría de la Función Pública (SFP), conservando las mismas atribuciones de la SECODAM, además de que ser competente para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Como podemos observar, la citada Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, se constituye como un instrumento que fortalece al poder Ejecutivo mediante la búsqueda de su profesionalización, aunque sea del sector centralizado. Luego entonces, si fue el propio Congreso el que ha dado pie a esta necesidad, resulta lógico que el buen juez por su casa empiece, por lo que el poder Legislativo debe perfeccionar o complementar las acciones necesarias para un servicio de carrera profesional legislativo y estar a la altura en su misión de control y de peso y contrapeso de los otros poderes, más aún cuando el Ejecutivo y el Judicial llevan la delantera en esta materia de profesionalización.

Luego entonces el legislador, para el cumplimiento eficaz de su función, además de su sensibilidad social, debe sumar el pensamiento y la razón, y exponer argumentos objetivos, analíticos, datos, soportes, etc. Como se observa, necesitan los legisladores de la conjunción de dos fuerzas: las del sentimiento y las del pensamiento. En este contexto, las tareas de análisis, diagnóstico, investigación y otros tipo de apoyo, se convierten en instrumento de consulta y auxilio que los miembros del Congreso requieren para orientar su trabajo en áreas o temas específicos sobre las que no tienen suficientes conocimientos, pericia o experiencia, o bien, para confirmar sus ideas. Así por ejemplo, la investigación, la asesoría, etc., cumplen un papel fundamental en el desarrollo del Parlamento, siempre desde una perspectiva subsidiaria, lo que permite a los legisladores aprender y conocer de mejor manera el tema o asunto sobre el que habrá de trabajar, dando como resultado una función legislativa profesional, abriendo la oportunidad por un lado, de que las decisiones tomadas sean producto de la sensibilidad, pero también de la mesura y la prudencia, y por otro lado, el cotejar, comparar y confrontar con otros poderes, principalmente el Ejecutivo, los diagnósticos y las propuestas de solución, enriqueciendo el debate, la orientación política y en general, el papel de equilibrio que tiene el Congreso y con ello, responder de mejor forma a los intereses de la nación.

Es precisamente para la adecuada función de control, legislativa, de orientación política, etc., donde el cuerpo humano de apoyo en materia jurídica, económica, social, política, de información, entre otros, participe de manera importante como

auxiliar subsidiario del legislador. Por lo tanto, dicho cuerpo debe estar compuesto por personal capacitado y profesional a través de garantizarle permanencia y estabilidad, siendo a su vez un mecanismo de capacitación, evaluación, desempeño, etc., para que al final de la recta coadyuve de manera eficaz, eficiente y efectiva en la labor legislativa que tanto necesita al país.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** El ejercicio del poder en determinadas épocas de la vida humana ha sido grotesco, inhumano, maquinaria de opresión e ignominia. No siempre el poder ha sido instrumento para una mejor o armónica vida social o para la consecución del bien común, la felicidad, la justicia, etc., de la sociedad. Luego entonces, es necesario encauzar el poder, a fin de que no se cometan excesos, abusos, arbitrariedades, explotaciones, corrupciones, etc.

**SEGUNDA.** Al constituirse el poder, los gobernados quedan a merced de la voluntad de los gobernantes, ya que éstos pueden imponer su propia voluntad a aquellos. Esta situación puede resultar un peligro cuando este ejercicio del poder se deforma, se desvía o se prostituye por parte de quien o quienes lo ejercen. De ahí que resulte indispensable, para el buen funcionamiento de un Estado, que el poder sea limitado, controlado.

**TERCERA.** Es mediante la distribución de competencias entre los órganos del Estado o la restricción del ámbito de acción de los gobernantes o detentadores del poder público, como se da un límite a la posibilidad de abusar de éste. Esta idea fue lo que dio origen a la "teoría de los frenos y contrapesos" o "teoría de la división de poderes", bajo el postulado de que el poder sea controlado por el poder.

TESIS COM  
FALLA DE C...



**CUARTA.** Dicha teoría no es propiamente una división de poderes, sino el ejercicio de funciones diferentes; lo que realmente se da es una distribución o separación de funciones específicas, primordiales o prioritarias a distintos órganos, particularmente la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

**QUINTA.** Nuestro régimen constitucional recoge el principio de la división de poderes como principio fundamental para el ejercicio del poder, determinando que existe la distribución de funciones en tres órganos esenciales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Asimismo, se establece en nuestro orden constitucional que este poder reside, dimana y se instituye en beneficio del pueblo.

**SEXTA.** Cuando se hace referencia al régimen político, se suele relacionar o denominar dicho concepto con el de forma de gobierno, sistema político o sistema de gobierno. En todo caso, dichos conceptos significan la manera o forma en que se organiza el poder político. Se aceptan, como regla general, tres tipos de regímenes políticos: el presidencial, el parlamentario y el mixto.

**SEPTIMA.** El sistema presidencial tiene su origen y su mejor expresión en los Estados Unidos. Entre las características esenciales de dicho sistema, encontramos que el poder Ejecutivo es unipersonal o monocéfalo, es decir, que en una sola persona, el presidente de la República, se da la reunión de las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno, mismo que es electo de forma directa o indirecta por el pueblo. El titular del poder Ejecutivo selecciona y remueve libremente a sus colaboradores (Secretarios de Estado). Asimismo, el presidente

de la República cumple un periodo fijo de duración en el cargo, por lo que el Congreso no tiene facultades de censura (remoción del Gobierno) y tampoco el Ejecutivo no tiene facultades para disolver al Legislativo.

**OCTAVA.** El régimen presidencialista o presidencialismo es aquella deformación, desviación o disfunción del régimen presidencial, en virtud de que el presidente de la República se sitúa de manera formal e informal como el concentrador de facultades y atribuciones, transformándolo en la base central y en la pieza omnipresente del régimen político, imponiéndose sobre los otros poderes, provocando la ausencia voluntaria o involuntaria de la función de control, de racionalización del poder, de pesos, contrapesos, límites y equilibrios recíprocos. A este sistema se le ha calificado peyorativamente como hiper-presidencialista, cesarismo cuasi-democrático, dictadura perfecta, elefantiasis de los Ejecutivos, monarquía absoluta, dictador constitucional, dictadura unipersonal, entre otros.

**NOVENA.** El régimen parlamentario tiene su origen y su mejor expresión en Inglaterra; entre sus características esenciales encontramos un Ejecutivo dual o bicéfalo, ya que es ejercido por dos órganos diferentes en funciones: el jefe de Estado y el jefe de gobierno. El jefe de Estado puede ser un rey o un presidente de República; el jefe de gobierno es siempre el primer ministro o Canciller. El poder Ejecutivo y la administración del país están a cargo de un gabinete, ministerio o Consejo de Ministros, presidido por el primer ministro, quien al mismo tiempo es miembro del Parlamento y líder del partido que cuenta con la mayoría en el mismo. El gabinete se integra por los ministros que designa el primer

ministro, los cuales son, al mismo tiempo, miembros del Parlamento, por lo que existe identidad entre el Parlamento y el gobierno. El gabinete requiere del respaldo o voto de confianza del Parlamento, por lo que el gobierno es responsable ante éste, y el mismo puede obligar a dimitir al gabinete a través de un voto de censura o moción de desconfianza. Es así que cuando dimite el gabinete, cae el gobierno. Por su parte, el jefe del Estado puede disolver al Parlamento en sus dos Cámaras o en una sola, a solicitud del primer ministro.

**DECIMA.** El régimen mixto es una forma política que se encuentra en medio de los sistemas presidencial y parlamentario, y que tiene elementos y combinación de ambos regímenes. Este tipo de régimen encuentra su mejor expresión en la Quinta República Francesa. Entre sus características esenciales observamos que se trata también de un Ejecutivo dual o bicéfalo, ya que el poder Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado o presidente de la República y un jefe de gobierno o primer ministro. El presidente de la República surge del voto popular, mediante el sistema de dos vueltas, a fin de dotarlo de la debida fuerza y legitimidad ante el primer ministro. El primer ministro, por su parte, es nombrado por el presidente de la República con aprobación del Parlamento. Cuando el partido del presidente no tiene mayoría legislativa, entonces éste sólo se limita a designar como jefe de gobierno a quien el Parlamento le proponga. El gobierno es responsable ante el Parlamento, por lo que su permanencia depende del voto de confianza o de la moción de censura que ésta emita, por lo que el Parlamento puede hacer caer a los gobiernos, más no investirlos, puesto que es el presidente de la República quien designa y otorga la investidura; por su parte, el Parlamento tan sólo ratifica.

El presidente o jefe de Estado preside el Consejo de Ministros y no puede ser destituido por el Congreso; pero él sí puede disolver al Parlamento en respuesta a sus intereses políticos y partidistas.

**DECIMA PRIMERA.** El régimen político del Estado Mexicano es de tipo presidencial, ya que de conformidad con la Constitución Política, contiene las características propias de este tipo de regímenes, particularmente porque se reúnen, en una sola persona, el presidente de la República, las calidades de jefe del Estado y jefe del gobierno, el cual es electo por el pueblo y no por el poder Legislativo. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado y en general a los diversos funcionarios de la Administración Pública; no hay un primer ministro ni gabinete; ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso. El presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, ni éste tiene la facultad de ejercer una moción de censura contra el presidente ni contra los secretarios de Estado. El presidente de la República carece de facultades para disolver al Congreso de la Unión, y consecuentemente, puede ser miembro de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

**DECIMA SEGUNDA.** En sus orígenes, el Parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que luego se le sumó la presupuestaria con el fin de conseguir recursos para el monarca. Para finales del siglo XVIII, su función fue ampliada a la función legislativa y fiscalizadora, ya que, precisamente, se buscaba con ello limitar y controlar el ejercicio del poder real que había alcanzado el absolutismo

del rey. Es así que el poder Legislativo fue desarrollando y ampliando sus funciones, hasta adquirir un perfil propio de funciones dentro del Estado contemporáneo.

**DECIMA TERCERA.** La transformación más importante que ha venido experimentando el Parlamento radica, fundamentalmente, en que en la actualidad, éste más que un poder legislador, es un poder controlador; es decir, una pieza esencial de equilibrio y de racionalidad en el ejercicio del poder público.

**DECIMA CUARTA.** Derivado del desarrollo y evolución del poder Legislativo, hoy se puede afirmar que éste realiza una gama de funciones tales como: la de representación política, la deliberativa, de decisión, la técnico-legislativa, la presupuestaria y financiera, la fiscalizadora, de control, de orientación política, jurisdiccional, administrativa, electoral, de investigación, de movilización de la opinión pública, de legitimación del sistema político, negociadora, constituyente, diplomática, y de manera complementaria, la de gestoría.

**DECIMA QUINTA.** Debido al carácter demoníaco o de terror que en algunos casos ha provocado el ejercicio del poder, es que nace, como un remedio, la idea del control del poder, el cual ha venido revistiendo diferentes modalidades tales como el control de la constitucionalidad, el control de la legalidad, el control político, entre otros, cuyo propósito común es limitar el ejercicio del poder para garantizar la vigencia de la Constitución Política, asegurar el respeto de los derechos humanos y hacer posible la vigencia plena de la democracia. Este control no se

ejerce para destruir ni para sustituir al poder, sino para su propia conservación, y se ejerce por el poder mismo, ya que sólo el poder puede controlar al poder.

**DECIMA SEXTA.** Los instrumentos de control del poder constituyen un elemento inseparable de la Constitución, por lo que no puede concebirse un sistema constitucional, si al mismo tiempo no se le estructura sobre la base amplia de límites y controles al ejercicio del poder público, ya que el control es el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones del poder.

**DECIMA SEPTIMA.** Los mecanismos de control del poder pueden darse a través de diversas formas como son: el establecimiento de limitaciones; la distribución de atribuciones y competencias exclusivas; la concurrencia, cooperación, interdependencia o coordinación de funciones entre los poderes; la aprobación o desaprobación de actos requeridos por otros poder; la fiscalización de actos específicos y la imposición de sanciones y fincamiento de responsabilidades. Esta distribución permite que los órganos de poder se controlen recíprocamente, ya sea ayudando, complementando, prohibiendo o sancionando al otro.

**DECIMA OCTAVA.** Dada la diversidad, pluralidad o heterogeneidad de los controles del poder, se deriva que también son varios los agentes que pueden ejercer el control, tales como la Suprema Corte de Justicia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, etc. En cuanto al control político, éste es realizado por un órgano político; es decir, el responsable del control político es el Congreso; luego entonces, hay un "control legislativo" en el ejercicio del poder.

**DECIMA NOVENA.** El control político es una función que el poder Legislativo realiza a través de diversos procedimientos y propósitos distintos, por lo que en este sentido, referirse al control político es lo mismo que referirse al control legislativo, función cuya esencia es la inspección, vigilancia, fiscalización, revisión, comprobación, denuncia, escrutinio y discusión pública de los asuntos públicos.

**VIGESIMA.** El control político es una función que se realiza sobre las actividades de la Administración Pública y la totalidad de los funcionarios públicos; es decir, el Congreso está facultado para controlar las actividades del titular del Ejecutivo Federal, lo mismo que cualquier entidad pública. Asimismo, el poder Legislativo realiza su función de control bien como órgano constitucional (pleno o comisiones), o a través de los diputados en su condición personal, o también, a través de los Grupos Parlamentarios. De ahí que exista una doble condición del control legislativo en el sentido de que hay un control "por el Parlamento", mismo que es el que realiza el cuerpo como órgano, lo que implica inevitablemente una decisión de la mayoría; y un control "en el Parlamento", el cual es desplegado por otros entes distintos a la mayoría, principalmente por la oposición.

**VIGESIMA PRIMERA.** El control político es la actividad formal e informal que lleva a cabo el poder Legislativo, con el fin de determinar si las acciones del poder Ejecutivo, órganos y entes públicos, se adecuan al ordenamiento jurídico, al respeto por la ética en el ejercicio de la función pública y otros mandatos fundados en la voluntad popular. El fundamento jurídico sobre el cual descansa dicho control

político, deriva de los principios de soberanía, legalidad, responsabilidad de los servidores públicos, división de poderes, de inviolabilidad legislativa y reconocimiento constitucional.

**VIGESIMA SEGUNDA.** El control político debe ser entendido en su concepción amplia, lo cual no implica sea indispensable una sanción directa, inmediata o conminatoria sobre el controlado (moción de censura), sino una sanción indirecta o difusa, es decir, el debilitamiento político del gobierno que implique una moción pero no de censura ni destitución por la propia institución legislativa, sino del retiro de la confianza del cuerpo electoral. Es, como se ha dicho, un emplazamiento al electorado. No aceptamos la tesis estricta de control que exige una sanción, ya que no sería extrapolable a los regímenes presidenciales, ante la ausencia de la figura de la moción de censura.

**VIGESIMA TERCERA.** No obstante existir por disposición de la Constitución el establecimiento de diversos mecanismos de control a favor del poder Legislativo, lo cierto es que no siempre ha existido eficacia en su ejecución. Una serie de circunstancias y fenómenos del sistema político en México, como en otros muchos países, presidenciales o parlamentarios, han hecho que en la práctica, el Congreso o la Asamblea Legislativa se vieran subordinados, subyugados o sometidos al Ejecutivo, de manera que se haya llegado a sostener el debilitamiento o crisis del poder Legislativo. En este contexto, es que la doctrina y las diversas fuerzas políticas se han venido manifestando por perfeccionar determinados mecanismos de control legislativo.



**VIGESIMA CUARTA.** Entre algunas de las propuestas más importantes para perfeccionar los mecanismos de control legislativo están las siguientes: 1) ampliación de los períodos de sesiones; 2) reelección legislativa inmediata; 3) ampliación del plazo para la deliberación legislativa del paquete económico: Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos; 4) concurrencia de las Cámara del Congreso en la aprobación del Presupuesto de Egresos; 5) adelantar la toma de posesión del presidente de la República; 6) adelantar la presentación de la Cuenta Pública para su revisión por el Congreso; 7) certidumbre constitucional del veto, la promulgación y la publicación de leyes; 8) fortalecimiento de las Comisiones de Investigación del Congreso; 9) cambio en el formato del informe presidencial; 10) cambio en la composición del Congreso: reducción de los legisladores; 11) concurrencia del Congreso en la aprobación de los Tratados Internacionales; 12) instituir el referéndum legislativo y la iniciativa ciudadana; 13) establecer certidumbre en el proceso presupuestario y 14) concretar un auténtico servicio de carrera legislativa.

## BIBLIOGRAFIA

### A. LIBROS

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, 15ª edición, México 2000.

Alonso, Lujambio, *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, Ed. UNAM, México, 1996.

Aragón, Manuel, *Constitución, Democracia y Control*, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Aragón Reyes, Manuel, *Estudios de Derecho Constitucional*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Ed. Oxford, 2ª edición, México, 2001.

Alvarez, Marcelo y Rodríguez, Ronny, *Coordinadores, El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración*, Ed. UPD/OEA, México, 2001, p. 52.

Barquín Alvarez, Manuel y Serna de la Garza, José María, *Comentario al Artículo 54 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo III, 15ª edición, México, 2000.

Bastida Freijedo, Francisco J., *El Control del Gobierno en el Derecho Constitucional Comparado*, en Ramírez, Manuel (ed.), *el Parlamento a Debate*, Ed. Truffa/Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

Bátiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Ed. Oxford, México, 1999.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Berlín Valenzuela, Francisco, *Coordinador, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Ed. Miguel Ángel Porrúa / LVI Legislatura Cámara de Diputados, volumen I, tomo I, serie II, México, primera edición, 1997.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa S.A., 2ª edición, México, 1976.

Cámara de Diputados de la LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VI, Ed. Porrúa/H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 4ª. Edición, México, 1994.

Cámara de Diputados de la LV Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo VII, Ed. Porrúa/H. Cámara de Diputados de la LV Legislatura, 4ª edición, México.

Carbonell, Miguel, La Constitución Pendiente, Ed. UNAM, México, 2002.

Cárdenas, Raúl F., Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Ed. Porrúa, México, 1982.

Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al Artículo 41 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo III, 15ª edición, México, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime, Comentario al Artículo 56 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo III, 15ª edición, México, 2000.

Cárdenas Gracia, Jaime F. Una Constitución para la Democracia: Propuestas para un nuevo orden constitucional, UNAM, México, 1996.

Carpizo, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, Ed. Siglo XXI Editores, última edición, México 1996.

Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa, 5ª edición, México, 1996.

Carpizo, Jorge, Veintidós años de Presidencialismo Mexicano: 1978-2000, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 100, Ed. UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2001.

Carranca y Rivas, Raúl, El Arte del Derecho, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1991.

Castillo Peraza, Carlos, El Ogro Antropófago, Ed. EPESSA, México, 1991.

Cetina Menchi, David, Los Sistema Electorales y la Elección de Diputados en México, Cuaderno de Investigación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Asignación de Diputados por el Principio de Representación Proporcional.

Clavijero, Francisco Javier, Historia Antigua de México, Ed. Porrúa, México, 1991.

Christlieb Ibarrola, Adolfo, Las Razones de la Sinrazón, Ed. EPESSA, México, 1987.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Delma, México, 2002.
- Coordinación Nacional de Diputados Locales, Modelo de Desarrollo Parlamentario de Acción Nacional, Ed. EPESSA, México, 1997.
- Chávez Hernández, Efrén, Algunas Propuestas de Modificación al Formato del Informe Presidencial en México, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Número 105, Ed. UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.
- Chávez Presa, Jorge A., Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, Edición Privada, México, 2000.
- De Sahagún, Fray Bernardino, Historia General de las Cosas de Nueva España, Ed. Conaculta, Tomo II, México, 2000.
- Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados, del 30 de diciembre de 1964.
- Diario Oficial de la Federación, Segunda Sección, del 19 de septiembre de 2001.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, Lecturas sobre el Cambio Político en México, Compiladores, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, T. XXII, Argentina, 1986.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, Ed. Driskill, T. XXV, Argentina, 1986.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XXVI, Ed. Driskill, Argentina, 1986.
- Espinoza Toledo, Ricardo, Sistemas Parlamentario, Presidencial y Semipresidencial, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª edición, México, 2001.
- Fernández Arrellano, Jesús Manuel, El Poder Legislativo-Breve Estudio Histórico Análítico, Ed. UNAM, México, 1998.
- Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro Héctor, Comentario al Artículo 95 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo IV, 15ª edición, México, 2000.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Ed. Porrúa, México, 2001.
- García Mahamut, Rosario. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español. Ed. Mc Graw-Hill, Madrid, 1996.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Valdés Palacio, Yailén, La Clasificación Económica del Gasto Público en México, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2000.

González González, María de la Luz , Valores del Estado en el Pensamiento Político; Ed. Mcgraw-Hill Interamericana, 2ª edición, México, 1998.

Gutiérrez, Gerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Organos del Poder, El Caso Mexicano en Perspectiva Histórica y Comparada, Ed. UNAM, México, 2001.

Haro, Ricardo, Constitución, Poder y Control, Ed. UNAM, México, 2002.

Hurtado González, Javier, Sistemas de Gobierno y Democracia, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª edición, México, 2001.

Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, Ed. UNAM, 2ª edición, México, 2001.

Jackisch, Carlota, Compiladora, Representación Política y Democracia, Ed. Fundación Konrad Adenauer, Argentina, 1998.

Krauzé, Enrique, La Presidencial Imperial, Ascenso y Caída del Sistema Político Mexicano (1940-1996), Ed. Tus Quests, 2ª edición, México, 1997.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Marco Jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2002.

Lozano Gracia, Antonio, La Fuerza de la Instituciones, Ed. Ariel, México, 2001.

Medina Rubio, Ricardo, La función Constitucional de las Comisiones Parlamentarias de Investigación, Ed. Universidad de Alicante y Civitas, Madrid, 1994.

Mendieta Alatorre, Angeles, Métodos de Investigación y Manual Académico, Ed. Porrúa, 23ª edición, México, 1998.

Montesquieu, El Espíritu de las leyes, Ed. Delma, 2ª edición, México, 1999.

Mora Donatto, Cecilia Judith, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político, Ed. UNAM/Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1998.

Mora Donatto, Cecilia, Temas Selectos de Derecho Parlamentario, Ed. Porrúa, México, 2001.

Mora Donatto, Cecilia, Coordinadora, Relaciones entre Gobierno y Congreso, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002.

Muñoz Ledo, Porfirio, Coordinador, Comisión Especial para la Reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas, Ed. UNAM, México, 2001.

Ochoa Campos, Moisés, Derecho Legislativo Mexicano, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1973.

Orrantía Arrellano, Fernando A., Las Facultades del Congreso Federal en Materia Fiscal, Ed. Porrúa, México, 1988.

Ortos Soltero, Serio Montserrat, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, 2ª edición, Porra, México, 2001.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión Integración y Regulación, Ed. UNAM, México, 1997.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Serna de la Garza, José María, Comentario al Artículo 69 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, Ed. Porrúa/UNAM, Tomo III, 15ª edición, México, 2000.

Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 29ª edición, México, 1997.

Rabasa Emilio, La Constitución y la Dictadura, Ed. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1999.

Respuestas, Ed. EPESSA/Partido Acción Nacional, 3ª edición, México, 1986.

Rossell, Mauricio, Congreso y Gobernabilidad en México: Una perspectiva desde la experiencia internacional, Ed. Miguel Angel Porrúa /Cámara de Diputados, México, 2000.

Rubio Llorente, Francisco, La forma del Poder, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

Salazar, Luis y Woldenberg, José, Principios y Valores de la Democracia, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 3ª edición, México, 1995.

Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, Ed. Porrúa, 2ª edición, México, 1997.

Sartori, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Sayeg Helú, Jorge, El Poder Legislativo en México, Ed. Trillas, México, 1991.

Serna de la Garza, José Ma., Derecho Parlamentario, Ed. Mc. Graw-Hill/UNAM, México, 1997.

Serra Rojas, Andrés, Ciencia Política, Ed. Porrúa, 14ª edición, México, 1996.

Serra Rojas, Andrés, Teoría del Estado, Ed. Porrúa, 12ª edición, México, 1993.

Tamayo y Salmorán, Rolando, Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 9ª edición, México, 1996.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S. A., 28ª edición, México, 1994.

Torres Muro, Ignacio, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

Ugalde, Luis Carlos, Vigilando al Ejecutivo, Ed. Porrúa/Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, México, 2000.

Valadés, Diego, Constitución y Democracia, Ed. UNAM, México, 2002.

Valadés, Diego, El Control del Poder, Ed. Porrúa/UNAM, 2ª edición, México, 2000.

Valadés, Diego y Serna, José María, Coordinadores, El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?, Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

Valdés, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 3ª edición, México, 1997.

Valdés S., Clemente, El Juicio Político, Ed. Coyoacán, México, 2000.

## **B. REVISTAS**

Campos Vargas, Emma, Los Legisladores del PRI de 1934 a 1997: La perversidad de la No Reelección, Revista Quórum, año V, No. 38, México, enero de 1996.

Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, La Incertidumbre Constitucional. Gobierno Dividido y Aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano 1997-2000, Revista Mexicana de Sociología, Ed. Instituto de Investigaciones Sociales, México, Año LX, Número 2, Abril-Junio de 1998.

Crespo, José Antonio, Reelección Parlamentaria, en la Revista Este País, No. 86, mayo de 1988.

Lujambio, Alonso, La Reelección de los Legisladores: las Ventajas y los Dilemas, Revista Quórum, año V, No. 38, México, enero de 1996.

### **C. PAGINAS ELECTRONICAS**

<http://www.ife.org.mx/wwwife/comsoc/p30700.htm>

[http://www.trife.gob.mx/frame\\_plain.html](http://www.trife.gob.mx/frame_plain.html)

[http://www.conago.gob.mx/secciones.php?seccion=reunion\\_cancun](http://www.conago.gob.mx/secciones.php?seccion=reunion_cancun)

<http://www.conago.org.mx/secciones.php?seccion=lineamientos>

<http://www.diputados.gob.mx/servddd/verest/3ano/141202.htm>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/Anexo-V-13dic.html>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322FelpCalderon>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010328.html#Ini20010328Amador>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/nov/20011122.html#Ini20011122Yunes>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001018.html#Ini20001018PaquetaEconomico>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Anexo25abr.html#Ini20020425Nunez>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/nov/20011130.html#Ini20011130Carreras>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2000/oct/20001013.html#Ini20001013Eric>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



[http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/may/20010525.html#Ini20010525Barbosa.](http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/may/20010525.html#Ini20010525Barbosa)

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020405.html#Ini20020405Espadas>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/presu.html>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/mar/20020322.html#Ini20020322EduardoRivera>

[http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/58/2po3a/d150403.htm#25.](http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/58/2po3a/d150403.htm#25)

<http://148.243.10.7/>

[http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010321.html#Ini20010321Barbosa.](http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/mar/20010321.html#Ini20010321Barbosa)

[http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020403.html#Ini20020403MtzNava.](http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020403.html#Ini20020403MtzNava)

[http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Anexo-II-26abr.html#Ini20020426RamirezMarin.](http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/Anexo-II-26abr.html#Ini20020426RamirezMarin)

[http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/1po1ano/d010997-2.htm#RESPUESTA.](http://www.cddhcu.gob.mx/servddd/debates/1po1ano/d010997-2.htm#RESPUESTA)

[http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/1po3ano/d010999.htm#I.](http://www.diputados.gob.mx/servddd/debates/1po3ano/d010999.htm#I)

[http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021204.html#Ini20021204Sheffield.](http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021204.html#Ini20021204Sheffield)

[http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2003/abr/Anexo-II-11abr.html#Resendiz.](http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2003/abr/Anexo-II-11abr.html#Resendiz)

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/oct/20011019.html#Ini20011019Soto>

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/dic/Anexo-I-17Dic.html#Uuc>

[www.shcp.gob.mx/ecograf/nhp0301/nhp0301.pdf](http://www.shcp.gob.mx/ecograf/nhp0301/nhp0301.pdf)

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/ExpoM.html>

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**