

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGÓN"



ANÁLISIS DEL PODER LEGISLATIVO DENTRO DEL
SISTEMA MEXICANO EN PERSPECTIVA COMPARADA CON
OTROS SISTEMAS DE GOBIERNO.

TESIS QUE PRESENTAN:

OCTAVIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ
GIOVANNI ACUA REYES

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

Bosques de Aragón, Edo. De Mex.

Enero de 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, por todo lo que me dieron a lo largo de mi vida y como estudiante fue mucho más de lo que merecía para terminar mi carrera y ser alguien en la vida. Sepan que me siento muy orgulloso de ustedes por ayudarme a terminar éste trabajo, siempre viviré agradecido con ustedes y con Dios que me los dio como padres.

A mis hermanos, que sin ser su obligación me ayudaron y siempre estuvieron ahí para lo que necesitara, GRACIAS JULIET, ISA, RAMÓN, TOÑO, LETY, CHAVA, LALO y KIKE.

Todos ustedes, mi Familia, son lo más importante en mi vida aunque a veces no lo demuestre.

A mis amigos, aunque no se lo merecen, por que casi nunca fuimos en el mismo salón, pero aun así seguimos siendo amigos aún hoy, que no muy seguido nos vemos. Me refiero a la ingeniera Valeria, a los contadores Ajax y Ricardo, al arquitecto Olaf y al administrador Giovanni.

También a mis amigos, que tampoco se lo merecen pero llevamos más de 11 años de amistad, por algo será y espero que sea por mucho más tiempo: Benito, Beto, Juan, Rafa, Cuadro.

Ya que todos fueron y son importantes en los últimos años.

A la máxima casa de estudios, que me dio la oportunidad de formar parte de la única Universidad en el país que merece llevar este nombre, por supuesto me refiero a la UNAM.

A mi asesor el Lic. Gustavo Jiménez Galván, por su acertado y sabio consejo que siempre me dio a lo largo de la elaboración de este trabajo, lo que le estaré siempre agradecido.

A todos los profesores, con los que curse uno o más semestres a lo largo de los 5 años de la carrera, que en mayor o menor medida me dieron los conocimientos necesarios para convertirme en Abogado.

Al Lic. Fayad y al Lic. Muñiz, que me dieron mi primera experiencia laboral y las facilidades para terminar este trabajo.

A todos GRACIAS.



A mi Padre, porque los valores que dirigen mi vida son su enseñanza y me dieron autonomía e identidad. Espero como hijo reflejar algún día la mejor obra de él.

A mi Mamá Paula, por su apoyo incondicional en todo momento, reconozco su esfuerzo, trabajo, dedicación y sus logros. Sin ella no sabría lo que vale el trabajo y sus recompensas. Le estaré eternamente agradecido por el tiempo que me dedicó, así como el que me considere como uno más de sus hijos.

A Julia, porque durante largo tiempo fue una luz que guió parte de mi vida, dirigió mis objetivos, les dio forma y supo hacerlo acertadamente.

A mi tíos Luis y Gustavo y a mi primo César, porque me han enseñado lo que hubiera querido conocer de un hermano.

Quiero decirles que son mi más grande admiración y orgullo, están, y así lo será por siempre, presentes en todo momento de mi vida, espero nunca defraudarlos.

Jamás en la vida encontraré el amor y la ternura que he sentido de mi Madre en todo momento, pues aunque no esté físicamente, su esencia ha estado a mi lado y me acompaña todos y cada uno de mis días. A ella dedico este tributo y espero este tan orgullosa de mi como yo lo estoy de ella.

A la familia de mi Mamá, porque se que estoy presente en sus pensamientos y oraciones, nunca se han olvidado de mi y quiero darles las gracias por el lugar que dentro de su corazón me han dado.

A mis tíos, por el apoyo que he recibido de ellos.

A mis amigos, que me mostraron una parte del rumbo y han caminado conmigo una parte de él. Gracias Valeria, Octavio, Ricardo, Ajax y Olaf. Se que no hay riqueza tan segura como un seguro amigo.

A Elidé, por acompañarme y compartir grandes momentos en mi vida, aprendí mucho de ella y por eso le estaré siempre agradecido.

A mis Primos, por que no es la sangre sino el corazón lo que nos mantiene unidos y por los grandes momentos que compartimos en la infancia.

A la UNAM, porque su prestigio es único e inigualable. Esperamos ser una pequeña muestra de su grandeza, procuraremos enaltecerla tanto como se merece.

Al Lic. Gustavo Jiménez Galván, por su dedicación, empeño y sobretodo habernos regalado un puño de sus conocimientos para sacar adelante esta investigación.

A los que me han dado la oportunidad de desarrollarme profesionalmente.

A todos los que me han regalado más de un instante de su vida, Gracias.

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITÚ.

GAR

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
---------------------	---

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.	1
1.1 En la lucha por la Independencia.	1
1.2 Entre los años de 1821 y 1850.	5
1.3 Entre los años 1855 y 1915.	10
1.4 El Congreso Constituyente de 1917.	14

CAPITULO SEGUNDO

DERECHO CONSTITUCIONAL PARLAMENTARIO MEXICANO.	18
2.1 Teoría de la Constitución y el Poder Constituyente.	18
2.2 Organización y funcionamiento del Poder Legislativo Mexicano.	27
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	27
2.2.2 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	30
2.2.3 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.	35
2.2.4 Acuerdos Parlamentarios.	40
2.3 Temas selectos de derecho Parlamentario.	42
2.3.1 Bicameralismo.	42
2.3.2 Inmunidad Parlamentaria.	49
2.3.3 Duración de cada Periodo de Sesiones.	53
2.3.4 Reelecciones.	56

CAPITULO TERCERO

ORGANOS QUE INTEGRAN AL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MEXICO Y EL PROCESO LEGISLATIVO.	64
3.1 Congreso de la Unión.	64
3.1.1 Cámara de Diputados (organización, funcionamiento y facultades).	70
3.1.2 Cámara de Senadores (organización, funcionamiento y facultades).	82
3.2 Reglas comunes (Para ambas Cámaras).	97
3.3 Las Comisiones (ordinarias y especiales).	100
3.4 La Comisión Permanente.	105
3.5 Iniciativa y formación de Leyes.	112
3.6 El proceso legislativo tendiente a reformar o adicionar la Constitución.	120

CAPITULO CUARTO

DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO DENTRO DEL SISTEMA MEXICANO EN PERSPECTIVA COMPARADA CON OTROS SISTEMAS DE GOBIERNO.	128
4.1 Sistemas Parlamentarios.	130
4.2 Sistema Semipresidencial.	142
4.3 Sistema Presidencial Norteamericano.	151
4.4 Sistemas Presidenciales Latinoamericanos.	161
4.5 Sistema Presidencial Mexicano.	169
4.5.1 Federalismo.	190
4.5.2 División de Poderes.	197

CONCLUSIONES. 204

BIBLIOGRAFÍA. 207

INTRODUCCION

Cada vez más el Congreso de la Unión adquiere mayor importancia. En él se expresa el pluralismo de la sociedad mexicana del presente y en él se encauzan las tareas que la institucionalidad política le ha conferido. El Congreso constituye hoy más que nunca un elemento nodal de la representación política.

Esta institución del sistema político mexicano ha sufrido enormes cambios, especialmente a partir de las elecciones del 2 de julio que marcan un punto de inflexión en la historia política del país, aunque la alternancia en la presidencia de la República que ahora es ocupada por un partido distinto al que gobernó durante más de 70 años al país, no constituye un cambio de régimen como algunos lo ven. Es cierto, el régimen ha tenido mutaciones en ciertos aspectos y a veces pareciera que se camina hacia un régimen semiparlamentario, sin embargo, su estructura y su esencia sigue siendo la misma.

Esas mutaciones tienen que ver con muchos de los problemas de la gobernabilidad y con el hecho de que se camina hacia un sistema plural de partidos. Para que esa gobernabilidad tenga suficiencia, es necesario que la beligerancia partidista, la oposición legislativa radical o las intenciones del Ejecutivo de querer controlar a otros poderes las veamos como estrategias equivocadas que multiplican los conflictos e incrementan los riesgos de volver a un presidencialismo que todos hemos querido superar. La circunstancia actual obliga a que el presidente de la República y el partido que representa desarrollen un trabajo permanente de negociación. ¿Ha sucedido ello en estos meses?, ¿Qué cambios se experimentan en el Congreso de nuestros días?

Habría muchas maneras de examinar esos cambios y la realidad del Congreso mexicano a partir de esta legislatura. Internamente, no solamente han cambiado los órganos de gobierno, sino que se han estrenado nuevas prácticas parlamentarias y nuevas formas de conducción que por sí mismas permitirían analizar al Congreso mexicano. La propia correlación de fuerzas en la que ningún partido tiene mayoría absoluta, el comportamiento dispar de los grupos y los incidentes que se han generado podría ser otra perspectiva de análisis.

En las páginas que siguen, nos referiremos desde luego a algunos aspectos de lo anterior, pero esencialmente analizaremos la nueva realidad del Congreso mexicano, por una parte, en función de su relación con otros poderes, y por la otra, en relación a la llamada gobernabilidad a partir del rol que en esta institución tiene el pluralismo político de principios de siglo.

El proceso de la democratización mexicana tiene una dialéctica agitada. Se da en medio de sucesivas reformas electorales, un nuevo rol de los medios de comunicación masiva, una apertura de la economía mexicana al exterior, la presencia de asesinatos políticos, levantamientos indígenas, una cada vez mayor y acentuada competencia por el acceso al poder y una presión externa, atentatoria de la soberanía, cada vez más fuerte. Como resultado de este proceso, muchas de las instituciones que operaban en el país y que contribuían al logro de relaciones estables entre los poderes públicos empezaron a requerir cambios y transformaciones; en otras palabras, el grado más avanzado de democracia en el país ha ido demandando la edificación de un nuevo orden institucional.

Una de las instituciones que han cambiado y que requiere aún cambiar más es el Congreso mexicano, tanto en lo que tiene que ver con sus relaciones internas, como en su relación con otros poderes del Estado. En estricto sentido la gestación de un nuevo Congreso se ha venido dando de manera gradual. Varios hechos han provocado su transformación. Desde luego el que ningún partido tenga mayoría absoluta ya en dos legislaturas (LVII y LVIII) y el hecho de que el partido en el gobierno no tenga el control de las cámaras han sido elementos indiscutibles de esa mutación. Pero el proceso de transformación viene de atrás y se origina desde la supresión del colegio electoral, pasando desde luego por el trastrocamiento del equilibrio federal, al incorporarse la figura en el Senado de la República, de los senadores por lista de partidos en una circunscripción nacional; igualmente la desaparición de la Gran Comisión, el cambio en los órganos de mando, y la creación de la Junta de Coordinación Política son otros de los elementos que han dado lugar a la transformación del Congreso.

El Congreso mexicano, además, ha tenido que cambiar porque nuevos actores surgen en la escena política mexicana. La activación de la sociedad civil, encarnada en la proliferación de las organizaciones no gubernamentales, ha desembocado en una opinión pública más crítica y al mismo tiempo en un desgaste de los partidos políticos y, desde luego, de sus representantes populares en las cámaras.

En el análisis comparado de los parlamentos del mundo y, especialmente en los países en los que se transita a la democracia, hay dos opiniones. Por un lado la de aquellos que consideran al Congreso como un foro central en la consolidación de un régimen democrático y otros que sostienen que los procesos de transición democrática y de restauración son generalmente dirigidos por otros actores y foros, mientras que las legislaturas juegan solamente un papel después de que la consolidación está concluida.

¿Cuál es la realidad del Congreso mexicano? ¿Está realmente jugando el rol central en esta etapa de la democracia mexicana? Con toda objetividad nadie podría decir que el Congreso haya incrementado gradualmente su prestigio público. Lo que probablemente sí pueda afirmarse es que, a diferencia de otras etapas, en la que hoy nos encontramos ha aumentado su influencia en la toma de ciertas decisiones, en la que asumido algunas funciones que antes se encontraban en manos del Ejecutivo, ha ido fortaleciendo su papel en el proceso presupuestal y está de manera permanente en la noticia y en la arena política.

Sin embargo, el Ejecutivo por un lado, a través de declaraciones y con el apoyo de ciertos medios de comunicación han hecho del Congreso uno de los más frecuentes objetos de crítica que se ha traducido en una enorme pérdida del prestigio parlamentario. Habría de anotar que buena parte del descrédito está ligado a las características obsoletas del funcionamiento de los parlamentos, lo que a su vez está relacionado con el problema de la representación en sociedades complejas. No obstante el bombardeo contra el Congreso, alude a los aspectos problemáticos de la actual práctica parlamentaria y a intenciones políticas específicas.

A pesar de lo anterior, el Congreso mexicano ha ido modernizándose. Las mismas instalaciones son hoy más funcionales que antaño, la tecnología informática forma parte ya de la práctica de trabajo, el voto electrónico tomó carta de naturalización, las discusiones reglamentarias algunas veces ágidas son menos frecuentes, se cuenta con un canal de televisión que obliga a cuidar el quehacer legislativo, el contacto con otros congresos del mundo es más formal y todo ello ha permitido adaptar las estructuras internas en atención a una nueva correlación de fuerzas.

En medio de las críticas y de las debilidades, no cabe duda de que si no ha sido el Congreso mexicano el foro central, sí ha sido un foro relevante en los temas de la agenda nacional. Ni el Ejecutivo, ni las fuerzas militares, ni los liderazgos de partido, ni los mismos medios de comunicación han jugado un rol crucial en las nuevas reglas del juego político, en todo caso, éstas siempre incorporan a un cuerpo representativo como lo es el Congreso. No ha

sido el Legislativo mexicano pues, un actor marginal. Ha contribuido en cambio, de manera fundamental, a guardar los equilibrios que requiere la gobernabilidad. Ha logrado canalizar y regular los movimientos y la movilización social. La integración de las fuerzas extremas de derecha a izquierda ha sido también resultado del papel del Congreso. No cabe duda, ha ido ofreciendo oportunidades para la participación aunque sea simbólica de recursos y prestigio público, a todos los partidos políticos con representación parlamentaria. El Congreso ha dado lugar a una regulación pacífica de conflictos diversos dentro del foro parlamentario, y a través de este quehacer, ha asumido un papel central en la reproducción del consenso democrático.

En el nuevo Congreso mexicano han tenido una enorme importancia los grupos parlamentarios y la manera que éstos trabajan. Si bien es cierto que para muchos éstos no tienen un sustento jurídico, no cabe duda que su actuación ha favorecido en medio de no pocas dificultades la cohesión partidista. Los grupos hacen posible que el Congreso funcione mejor, pues cuando los legisladores se agrupan forman frentes comunes en los debates y los acuerdos previos facilitan el trabajo. Aquí, lo que es controvertido es lo relativo a la disciplina de partido, que obliga a que un miembro de un grupo parlamentario haga causa común con los demás miembros de su grupo. Esta situación ha conducido a un debate en muchos lados y es una polémica no resuelta. Pero que tiene que ver con el pluralismo que caracteriza al Congreso de nuestros días.

En realidad el pluralismo existe desde hace tiempo, pero en términos de la perspectiva parlamentaria, actualmente tiene otros alcances e importancia. Hasta antes de 1964, la Cámara de Diputados estaba conformada exclusivamente por diputados de un solo partido. No fue sino hasta la XLVI Legislatura cuando otras fuerzas tuvieron representación. Desde entonces se instaure la pluralidad, sólo que la Cámara seguía teniendo una mayoría muy fuerte que daba fundamento al ya desaparecido órgano de la Gran Comisión, que en la LVI Legislatura deja de ser órgano de gobierno en la cámara. La pluralidad hoy es un complejo social cada vez más difícil, porque ningún partido tiene mayoría absoluta. Debe decirse por otro lado que la pluralidad no siempre quiere decir posiciones encontradas o disensos, pero es indudable que deben conjugarse muchos puntos de vista tanto en la parte administrativa interna, como el procesamiento propio de las leyes. Debe señalarse que los partidos han ido perdiendo a su interior capacidad de control sobre sus propios miembros e incluso sobre sus parlamentarios.

Igualmente, los partidos han perdido el perfil de una clara identificación. En general se han ido corriendo hacia el centro y con frecuencia existe identidad entre parlamentarios de

distintas bancadas lo que le da una mayor riqueza a la pluralidad, pero también dificulta la conducción cameral, de ahí la importancia de los grupos parlamentarios.

Entre los rasgos que caracterizan a la oposición política, podemos señalar los siguientes: forman parte integrante del sistema jurídico político; su desarrollo está ligado en mayor o menor medida al de la democracia representativa; al concurrir a formar la voluntad general y organizar el poder público, legitima y vigoriza el poder del Estado. No se agotan aquí sus características, pero lo que queremos subrayar es que la oposición al ingresar al sistema político y realizarse dentro de éste, adquiere una función política, ya que representa una oferta política alterna. Cuando un solo partido ostenta la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la actividad de la oposición se hace débil. No así cuando ningún partido tiene esa mayoría, como es el caso actualmente. En esos casos la oposición en teoría es fuerte y el gobierno requiere de su concurso para procesar ciertas leyes; en ciertos momentos obliga al gobierno a consultar o a consensar determinados asuntos nacionales. La actividad crítica de la oposición ha permitido corregir algunas de las desviaciones en que ha incurrido el poder ejecutivo. No siempre es bien leído su papel; a veces se le ve como un obstáculo que es necesario eliminar; sin embargo, en el caso mexicano ha contribuido al programa de gobierno, ha aprobado con las enmiendas del caso muchas iniciativas y, a pesar de ello, la oposición no ha sido siempre respetada, como correspondería en una democracia moderna.

De ahí que sea necesario impulsar una cultura democrática en el gobierno para producir estabilidad, seguridad y justicia. La cultura democrática supone el cultivo de la virtud cívica de la tolerancia entre opositores y divergentes. La gobernabilidad depende de la capacidad gubernamental de arbitrar y compatibilizar las posiciones de los grupos. Quizá, en lo que toca al Congreso, la gobernabilidad tiene que ver con la capacidad para procesar las iniciativas del gobierno. Cuando hay pluralismo y representaciones disímiles, necesitamos una gobernabilidad nueva, que reconozca diversas ofertas políticas.

La gobernabilidad enfrenta un hecho incuestionable: los partidos políticos y los órganos de representación tienden a descentralizarse y la disciplina de voto a ser menos rígida, lo que hace que los diputados piensen más en su entidad o en su región que en la disciplina de un voto vertical y centralizado. En México hemos avanzado enormemente en los asuntos electorales con laceración de órganos e instancias que funcionan con orden, certidumbre y eficacia. No así, en la relación del gobierno con los ciudadanos en cuestiones políticas como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, o la revocación de mandato. El problema es que los instrumentos de la democracia directa se contraponen en gran medida a los de la representativa y pareciera

ser que la solución de los asuntos públicos con foros, consultas telefónicas y referéndums pudiera ser una salida falsa a los problemas de la representación.

Lamentablemente las figuras señaladas no han sido operativas en donde se han aplicado y quizá por ello sea en la transformación del Congreso como pueda darse una mayor participación de la ciudadanía. En materia de derecho a la información, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, recientemente aprobada es un avance. Se trataría de que los generadores de la legalidad y la legitimidad, los ciudadanos y el poder legislativo tengan mayor comunicación, intercambio y corresponsabilidad.

El Congreso mexicano está en permanente proceso de transformación. Con frecuencia ciertos acuerdos lastiman o contravienen su propia ley orgánica y han tenido que adoptarse para darle a la Cámara gobernabilidad interna. El manejo de los asuntos por consenso ha hecho que las cámaras tengan una función de mediación instrumental para la toma de decisiones entre las fuerzas políticas más importantes del país. Su poder, dada la pluralidad, ha ido en aumento tanto en materia deliberativa, como en materia de control político, de presupuestos y de cooperación. No obstante, hay muchos temas de carácter parlamentario que están ligados al sistema electoral y al sistema de partidos y que serán temas de discusión en los próximos años.

La pluralidad del Congreso y el hecho de que no exista mayoría absoluta de ninguna fuerza, les da a las cámaras, de cara al Ejecutivo, una fuerza mayor. No obstante hacen falta muchos cambios todavía. Algunos vinculados a la reforma del Estado y otros a la vida interna misma de las Cámaras. La modernización tendrá que impulsar y adoptar el servicio civil de carrera, es decir, que los cuerpos de apoyo respondan a la institución y no a los partidos. Se debe modificar la mecánica conforme a la cual se aprueba el presupuesto. Debe fortalecerse el trabajo interno de comisiones. La Auditoría Superior de la Federación y otros órganos no deben estar sometidos a lógicas partidistas. Desde luego que el tema polémico de la reelección está también en el aire. Lo mismo la existencia de diputados plurinominales, como el hecho de que la Cámara debe ratificar a más miembros de gabinete. También parece necesario cambiar el calendario legislativo para ampliar el número de días en que se sesiona.

El cambio democrático en México, resultado de una específica evolución histórica, deriva en un cambio de sus instituciones. Ha entrado en vigor un nuevo esquema de gobernabilidad que pasa por alianzas en el Congreso no sólo porque ha aumentado la dificultad del consenso de dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión, sino porque los grupos parlamentarios funcionan ahora con frecuencia con lógicas divididas en su interior y porque la

muy amplia gama de partidos existentes también va a dar lugar a una recomposición del sistema de partidos.

El horizonte habrá de ir cambiando conforme las nuevas instituciones del país y las mutaciones que experimente el propio Congreso en sus dos Cámaras o, como un todo. Ese cambio permitirá que la cultura política tradicional con rasgos autoritarios pueda dar paso a una cultura política moderna en la que dentro y fuera del Poder Legislativo las diferencias se diriman de manera civilizada, para que la ciudadanía, que tiene derecho al voto pero que vive en condiciones de extrema pobreza, se convierta en una fuerza social real que haga que el país transite hacia a un desarrollo más pleno.

El contenido de esta tesis se divide en cuatro capítulos de los cuales en el primero nos dedicamos a investigar el surgimiento y evolución de nuestro Poder Legislativo, en el segundo capítulo, de nuevo realizamos una investigación sobre la Teoría de la Constitución y el Poder Constituyente, además estudiamos la organización y funcionamiento del poder legislativo de acuerdo a la Constitución, Ley Orgánica, Reglamento Interno y Acuerdos Parlamentarios de la LVIII Legislatura, y por último abordamos temas de discusión que actualmente son debatidos por grandes estudios del derecho y politólogos entre otros, como lo son: el bicameralismo, la inmunidad parlamentaria, la duración de cada período de sesiones y la reelección legislativa.

En el tercer capítulo, nos dedicamos al estudio de la estructura y funcionamiento de las cámaras que conforman el Congreso mexicano. Por último y para entrar en materia sobre el tema que dio origen a este trabajo estudiamos como funcionan los principales sistemas de gobierno del mundo, como lo son el parlamentario, el presidencial y el semipresidencial, para después abordar el caso mexicano, veremos como lo definen a este ultimo los autores, su perspectiva y que es lo que debe a su consideración cambiar para lograr un mejor sistema de gobierno que contribuya a el desarrollo nacional.

EVOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

1.1 EN LA LUCHA POR LA INDEPENDENCIA

A) CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ.

"Las Cortes de Cádiz están consideradas como el primer antecedente histórico de la práctica legislativa, pues a decir de los historiadores ya adelantaba el perfil de una representación popular".¹

Como resultado de la abdicación que Carlos IV y Fernando VII hicieron de la corona española a favor de Napoleón, en la península surgieron movimientos de resistencia ante la invasión francesa. A la falta de monarca, en cada provincia se formó una junta y cuando éstas se reunieron en una sola, constituyeron -el 25 de septiembre de 1808-, la Junta Suprema Gubernativa del Reino, esta junta reconoció los dominios de España en las Indias como parte esencial e integrante de la monarquía española, la cual debía tener representación en la junta por medio de sus correspondientes diputados.

Estas juntas se reunirían en Cádiz para discutir la Constitución que oficialmente se promulgó el 18 de marzo de 1812 y la cual se denominó Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz. Esta Constitución tuvo aspectos sobresalientes, ya que fue promulgada por diputados provenientes de América que legislaron conjuntamente con legisladores españoles.

Así, México tuvo su primera experiencia electoral cuando se nombraron a dichos diputados americanos, mismos que obtuvieron una experiencia parlamentaria, contacto con la política y las grandes decisiones públicas, conocieron nuevas formas políticas de división de poderes y la del solemne reconocimiento de la igualdad entre los peninsulares y los americanos.

¹[http:// www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)

"Aquella Constitución, en su artículo 15, estableció que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el rey. Las Cortes, por otra parte, fueron definidas en el artículo 27 como "...la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá".

Estableció que por cada "90 mil almas de la población habrá un diputado"; se fijó una forma complicada e indirecta de elección, lejana todavía del sistema directo y universal. La renovación de las Cortes se haría cada dos años sin posibilidad de reelección inmediata y se precisó la facultad de los diputados de proponer por escrito o verbalmente los proyectos de ley.

El proyecto, se dijo, debía ir acompañado de las razones en que el diputado se fundaba para presentarlo; una vez presentado, era leído varias veces a las cortes y de aprobarse, previa discusión, era enviado al rey, que tenía la facultad de sancionar las leyes. Si el rey negaba la sanción, ya no era posible tratar ante las Cortes el mismo asunto durante ese año. Si el proyecto, en cambio, era sancionado por el monarca, se llevaba a cabo su promulgación solemne".²

La Constitución estableció que las sesiones durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del primero de marzo; que se podrían prorrogar las sesiones hasta un mes más, cuando el rey así lo solicitara o las Cortes lo creyeran necesario, siempre que la prórroga se aprobara por dos terceras partes de los diputados.

Las funciones más destacadas de las Cortes eran: las de proponer y decretar leyes, interpretarlas y derogarlas, así como resolver cuestiones capitales como la aprobación de tratados internacionales, fijar los gastos de la administración pública, establecer contribuciones y resolver asuntos en campos tan amplios como la educación, la economía o el reconocimiento público del príncipe de Asturias, heredero del trono.

B) GUERRA DE INDEPENDENCIA.

Mientras tanto en México, Miguel Hidalgo, después de iniciar el movimiento de independencia, manifestó la posibilidad de que se reuniera un Congreso al que acudieran las ciudades y villas para mantener la religión y diera leyes acomodadas a las circunstancias de cada pueblo.

² México a través de sus Constituciones, Los derechos del pueblo mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1985.

En tanto Ignacio López Rayón, funda la Suprema Junta Nacional Americana, mejor conocida como Junta de Zitácuaro en la que reunió a los principales jefes insurgentes; los objetivos de la junta fueron que Rayón asumiera la jefatura y formar un Tribunal Supremo que gobernara a la Nueva España en ausencia de Fernando VII.

C) EL CONGRESO DE ANÁHUAC O DE CHILPANCINGO Y LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.

"En noviembre de 1812, Ignacio López Rayón expidió los «Elementos de nuestra Constitución», que constituyen un intento para dar una estructura constitucional de lo que sería la Nación cuando lograra su independencia. El 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, se instaló el Primer Congreso como Poder Legislativo Constituyente, bajo la presidencia de Carlos María Bustamante.

Fue ante esta representación que se leyeron Los Sentimientos de la Nación, elaborados por José María Morelos y Pavón, constituyendo un precedente fundamental en nuestra historia parlamentaria".³

De los 23 puntos de Morelos, destacan sus ideas avanzadas, especialmente en lo que respecta al concepto de soberanía. Morelos rompe definitivamente con la idea de preservar la soberanía para Fernando VII u otro personaje de la casa reinante en España y en el punto quinto de los «Sentimientos de la Nación» declara: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".⁴

Según el maestro Sayeg Helú, éste Congreso emitió, el 6 de noviembre de 1813, la solemne Declaración de Independencia, que proclamó "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español", ratificada el 22 de octubre del año siguiente, en Apatzingán, con el «Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana».⁵

"La Constitución de Apatzingán establece en su artículo 5º: «...la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional, compuesta por diputados elegidos por los ciudadanos...», en tanto que el artículo 6º del mismo ordenamiento señalaba: «El derecho al sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos, en quienes concurran los requisitos que prevengan las leyes»".⁶

³ <http://www.camaradediputados.gob.mx>

⁴ Id.

⁵ SAYEG HELÚ, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1987, Pág. 59.

⁶ Id.

Esta primacía del Congreso se confirma con la facultad que el artículo 103 de ésta Constitución, otorga a éste cuerpo colegiado para elegir a los individuos que integrarán el Supremo Gobierno, que es el Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia, que es el Judicial; así como con las que se consignan en sus artículos 104 y 105, de nombrar ministros y embajadores y elegir generales de división.

Además, esa Constitución establece que cada corporación, esto es, el Congreso de los diputados que serán uno por cada provincia, los miembros del Supremo Gobierno, que serán tres y los integrantes del Supremo Tribunal de Justicia, que serán cinco, tendrán su palacio y guardia de honor, iguales entre sí, pero «la tropa de guarnición estará bajo las órdenes del Congreso».

En el capítulo tercero, «Del Supremo Congreso», se establecen reglas y principios de derecho parlamentario, que se repetirán posteriormente en otros documentos constitucionales mexicanos. De éstas, en su tesis profesional titulada "Normatividad de la función legislativa", Susana Bátiz Zavala, enumera los siguientes:

- El Congreso se compondría de diputados elegidos uno por cada provincia (artículo 48).
- Habría un presidente y un vicepresidente designados por sorteo cada tres meses (artículo 49).
- Quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal sólo podrían ser diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones (artículo 53).
- Quedaba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes simultáneamente (artículo 53).
- Quedó también prohibida la reelección salvo que mediara el tiempo de una diputación (artículo 57).
- Los diputados serían inviolables por sus opiniones (artículo 59).⁷

"Las reglas de la Constitución de Apatzingán que se ocupan del Congreso y por tanto constituyen normas parlamentarias, confieren al mismo una jerarquía de superioridad

⁷ BATÍZ ZAVALA, Susana, Normatividad de la función legislativa, tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México, 1992.

respecto de los otros dos poderes, al otorgarle la facultad de nombrarlos y la función de resolver las dudas sobre las facultades de los otros dos poderes".⁸

A pesar de la intención de sus creadores, la Constitución de Apatzingán no surtió efectos legales, ya que se dio cuando la Nación no existía como tal, por lo que la validez de la misma estaba condicionada al triunfo del movimiento insurgente y en 1814 el país aún no lograba su independencia.

1.2 ENTRE LOS AÑOS DE 1821 Y 1850.

A) PRIMER CONGRESO CONSTITUYENTE DEL MÉXICO INDEPENDIENTE.

El 24 de febrero de 1821, Iturbide expide un plan que envió al virrey, a los jefes insurgentes, a los jefes realistas y demás autoridades, en el sostenía las llamadas Tres Garantías, que eran religión católica, independencia de España y unión entre mexicanos y europeos.

El Plan se ocupaba apenas del Poder Legislativo, pero lo consideraba y le daba su sitio preponderante en la nueva organización, sin establecer reglas para su integración ni para su funcionamiento.

Sobre la base del Plan de Iguala, Lorenzo Zavala señala que: "[...]se estableció una Junta Provisional Gubernativa integrada por 30 personas. Sin embargo, en el México independiente, la composición de sus integrantes resultó al gusto de Iturbide por lo que se excluyó a los antiguos insurgentes, no puede destacarse como otro antecedente de los orígenes legislativos a esa junta gubernativa, pero fue trascendente su actuación porque le correspondió emitir el Acta de Independencia que declaró a la nación Mexicana soberana e independiente de la antigua España, además de constituirse en órgano deliberante separado de la Regencia, que era propiamente el Ejecutivo".⁹

La misma Junta Provisional Gubernativa convocó a elecciones para instaurar un Congreso, la convocatoria establecía de acuerdo al criterio de Iturbide, el número de diputados a elegirse y la forma de su elección.

⁸ BÁTIZ Vázquez, Bernardo, *Teoría del Derecho Parlamentario*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, Pág. 65.

⁹ ZAVALA, Lorenzo, *Ensayo Histórico de la Revolución de México desde 1808 hasta 1830*, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, México 1985.

El 24 de febrero de 1822 nació propiamente el Poder Legislativo de México al abrirse las sesiones bajo la presidencia del diputado José Hipólito Odoardo.

Un primer gran paso hacia la instauración de una república (lo cual iba en contra de las ambiciones de Iturbide), fue la votación de la declaración en el sentido de que, "La Soberanía Nacional está en el Congreso Constituyente", con lo que el Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba quedaron obsoletos.

Así las cosas, en esos días, el debate parlamentario se centró en ideas centralistas y federalistas.

Sin embargo, el 31 de octubre de 1822, Iturbide disuelve la Asamblea Constituyente al propiciar una junta llamada "instituyente", integrada por diputados seleccionados a su criterio. El brigadier Luis Cortázar se encargó de ejecutar la orden al comunicarla al presidente del Congreso, Mariano Marín, diputado por Puebla, además de que debía cumplirse en un plazo máximo de media hora.

El 6 de marzo de 1823, se restableció el Congreso al frustrarse el imperio promovido por Iturbide, calificado como una "breve incidencia política". De esta forma se constituyó un Poder Ejecutivo triunvirato, con carácter provisional, integrado por los generales Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, quienes votaron la forma de república federal para la organización de México; también expidieron la convocatoria para el tercer Congreso Constituyente, el cual fue clausurado el 30 de octubre del mismo año.

B) SEGUNDO CONGRESO CONSTITUYENTE DEL MÉXICO INDEPENDIENTE. 1823.

Éste Congreso fue instalado el 7 de noviembre de 1823. Además, formuló el acta Constitutiva de la Federación, la cual contemplaba al Congreso General como depositario del Poder Legislativo de la Federación, dividiéndose en dos Cámaras, una de diputados nombrados de acuerdo al número de habitantes de cada Estado; y otra de senadores, nombrando dos senadores por cada Estado.

C) CONSTITUCIÓN DE 1824.

El 1 de abril de 1824 el Congreso inició la discusión y el 10 de octubre del mismo año entró en vigor la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Jorge Sayeg Helú¹⁰ afirma que no recogió los principios de los derechos fundamentales del individuo, pero ratificó que la nación mexicana era libre e independiente de España y la soberanía la estableció como libertad e independencia frente a cualquier potencia y no ratificó la abolición de la esclavitud. En realidad el debate se centro, en el tipo de república que se iba a instaurar: Federal o Centralista.

Durante 1825, los integrantes del Poder Legislativo casi nada pudieron hacer para encauzar al país en normas estrictamente constitucionales, pues con las pugnas entre federalistas y conservadores se realizaron reformas a la Constitución de 1824 dejándola maltrecha, pues en cada una de ellas no imperaba el deseo de beneficiar al país, sino los intereses de cada bando, lo cual llevó a que fuese abrogada en 1836.

Como dato relevante, mencionamos que en la Constitución de 1824 se establecieron las figuras de Presidente y Vicepresidente, que significaron una de las causas que mayor peligro representó para la República Federal.

D) CONSTITUCIONES CENTRALISTAS

Los Constituyentes de 1824 establecieron que no se podrían hacer reformas a la Constitución antes de 1830 (cosa que no sucedió), y que para hacerlas con posterioridad tendrían que intervenir dos legislaturas al menos, una cuando se hiciera la propuesta de reformas y la siguiente que las aprobaría o las rechazaría.

Con esta fórmula se quiso dar estabilidad política al país, que tan necesitado estaba de ella, y aun cuando la Constitución de 1824 estuvo vigente en su primera etapa hasta 1836, es decir, durante 12 largos años, lo cierto es que en ese periodo se sucedieron asonadas, cuartelazos, motines, un intento español de reconquista, reclamaciones de Francia y dificultades del centro con los gobiernos de los estados.

“Todo ello llevó a los conservadores, triunfantes en 1835, a desconocer el sistema federal y a promulgar una Constitución centralista, que entró en vigor al iniciarse 1836, la cual conservó el bicameralismo. La Cámara de Diputados era renovada por la mitad cada dos años, era electo un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o por cada fracción de ochenta mil. La Cámara de senadores estaba integrado por 24 Senadores que se renovaban por terceras partes cada dos años”.¹¹

¹⁰<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi31.htm>.

¹¹ BÁTIZ VÁZQUEZ, Bernardo, op. cit., Pág. 73

Y eso no fue todo, además, ambas cámaras se unieron en una sola y diputados y senadores se declararon a sí mismos como Congreso Constituyente. La forma de elección de los senadores era por demás compleja y en ella intervenían la Cámara de Diputados, el Poder Ejecutivo, reunido el Presidente con una Junta de Ministros, la Suprema Corte de Justicia, las juntas Departamentales y finalmente, el Supremo Poder Conservador.¹²

Para los trabajos del Poder Legislativo se establecieron dos periodos de sesiones, se instituyó una diputación permanente para los recesos y la obligación de periodos extraordinarios de sesiones, si el Presidente o el Supremo Poder Conservador así lo resolvían.

En la práctica, la oposición de los presidentes y en ocasiones del mismo Congreso al Supremo Poder Conservador, impidió que éste hiciera uso cabal de sus amplísimas facultades y desde fines de 1840 la Constitución centralista y conservadora dejó de tener vigencia.

Después de algunas vicisitudes, el Presidente Nicolás Bravo designó para sustituir al Congreso a 80 personas notables, que integraron la Junta Nacional Legislativa, reunida para intentar, una vez más, sin la intervención popular en esta ocasión y sin pasar por un proceso electoral, formular una Constitución para México.

Finalmente, el 12 de junio de 1843, fueron presentadas las "Bases Orgánicas de la República Mexicana", en éstas se seguía conservando la forma bicameral. La Cámara de Diputados estaba compuesta por un representante de cada setenta mil habitantes, o bien, por cada fracción mayor de treinta y cinco mil habitantes y se renovaba por mitad cada dos años.

La Cámara de Senadores integrada con sesenta y tres miembros, renovándose por tercios cada dos años, adquirió matiz de representante de clases, ya que un tercio de ellos era elegido por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, de entre personas destacadas en la carrera civil, militar, eclesiástica; los otros dos

¹² Éste supremo poder conservador se encuentra en la segunda de las siete leyes, la cual es la más debatida, aprobada apenas con un voto de diferencia, se le denominó de esta forma ya que fungía como un árbitro para que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, éste Supremo Poder Conservador se depositaba en cinco personas, entre cuyas facultades estaban declarar la nulidad de las leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Corte Suprema.

tercios de senadores eran electos por las Asambleas Departamentales de entre agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y fabricantes.

Se dieron algunas disposiciones de carácter expresamente parlamentario, como la de señalar dos periodos de sesiones al año, de tres meses cada uno, el primero a partir del 1º de enero y el segundo a partir del 1º de julio; asimismo, se otorgó a la Cámara de Diputados la función de ser siempre cámara de origen y se estableció que la facultad de iniciar leyes correspondía al Presidente de la República, a las asambleas departamentales y a los diputados. Los senadores quedaron excluidos de iniciar leyes, ya que tenían la misión de revisar lo que los diputados aprobaran; la Suprema Corte podía iniciar leyes, pero sólo aquellas relacionadas con sus funciones judiciales. Se creó una diputación permanente, para actuar en los recesos, integrada por cinco diputados y cuatro senadores.

Un dato de interés para el derecho parlamentario se encontraba en el artículo 72 de Las Bases Orgánicas en que se dispuso todo lo relativo a juntas preparatorias, ceremonial, orden del debate y demás puntos conexos con las funciones de las cámaras.

Casi al terminar 1843 y en virtud de las nuevas elecciones, se declaró legalmente constituida la Cámara de Diputados, y el 2 de enero de 1845 fue declarado Presidente de la República, Santa Anna por medio del voto de 19 Departamentos.

Comenzaban las dificultades diplomáticas con Estados Unidos por lo que se decretó un subsidio extraordinario para la guerra de Texas. Los días difíciles parecían interminables. La marcha de los asuntos legislativos eran interrumpidos constantemente; la derrota que había sufrido el país tornó la situación más lastimosa y finalmente se reanudan las sesiones suspendidas.

E) EL ACTA DE REFORMAS DE 1847.

Durante la etapa centralista privó una gran inestabilidad política, económica y social. Sayeg Helú afirma que: "[...] del periodo de 1834, hasta que se restableció el federalismo en 1846, se sucedieron 19 gobiernos; en 1837 Texas se independizó de México y se anexó a los Estados Unidos en 1845; la consolidación de las clases privilegiadas y el fallido intento de independencia de Yucatán en 1840, ya que se oponía al régimen centralista imperante.

El Plan de la Ciudadela proclamado por José María Salas, permitió la reunión de un nuevo Congreso Constituyente el 6 de diciembre de 1846. El Congreso no aceptó poner en vigencia la Constitución de 1824, tal y como había sido expedida. Entonces se propusieron reformas y, el 18 de mayo de 1847, se sancionó el Acta Constitutiva y de Reformas que introdujo cambios: suprimió la vicepresidencia, que tantos problemas había causado, y creó el juicio de Amparo¹³.

Los levantamientos armados continuaron y el 22 de abril de 1852, con Santa Anna en la presidencia aparecen las Bases de la Administración de la República, restituyendo el régimen centralista y con pretensiones de dictadura, pues se ordenó el receso de las legislaturas en el país. El 16 de diciembre de 1853 se decretó que el Presidente podría escoger a su sucesor y que, en lo sucesivo, se daría el tratamiento de alteza serenísima al Presidente.

Debido a la nefasta actitud del presidente Santa Anna, fueron creados los Planes de Jalisco y de Ayutla en 1854. En éstos se consideraba al sistema republicano como el más conveniente y al Poder Legislativo como la única salvación del país frente al absolutismo del presidente.

1.3 ENTRE LOS AÑOS 1855 Y 1915.

En contra de la última dictadura de Santa Anna, el 1º de mayo de 1853 estalló la revolución de Ayutla y durante la Presidencia de Juan Álvarez, se convocó al Congreso Constituyente para que se instalara el 18 de febrero de 1856.

El 11 de diciembre de 1855, Ignacio Comonfort asumió la Presidencia y, como moderado, combatió las medidas que hasta entonces se habían tomado por Álvarez; no obstante, el 28 de diciembre de 1855, Comonfort expidió la Ley Lafragua que dejó sin efecto la Ley de Imprenta de Santa Anna y que constituyó un avance en cuanto a la libertad de prensa.

El Congreso inició sus sesiones el 18 de febrero de 1856, expidiendo la Constitución el 5 de febrero de 1857.

¹³ SAYEG HELÚ, Jorge, op. cit., pp. 93 y 100.

A) CONSTITUCIÓN DE 1857 Y REFORMA DE 1874

La Constitución de 1857 es sin duda la más importante del siglo XIX y hasta ahora la mejor redactada de todas las constituciones mexicanas; contiene cambios significativos en materia legislativa.

En cuanto a reglas de derecho Parlamentario, lo más destacado es que dentro de la clásica división de tres poderes, según Bernardo Batís: "[...] se confiere el Poder Legislativo a una sola asamblea denominada Congreso de la Unión. Es decir, se pone fin al bicameralismo que era ya una tradición en México, pues tanto la Constitución federalista de 1824 como las centralistas de 1836 y de 1843 habían mantenido la fórmula de dos cámaras".¹⁴

Entre las reglas que se establecieron para el funcionamiento del Congreso, se establecieron dos periodos de sesiones, el primero que duraba del 16 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, a cuya apertura tendría que concurrir el Presidente y pronunciar un discurso para manifestar el estado en que se encontraba el país y el segundo periodo al año siguiente, del primero de abril al último día de mayo.

"La asistencia del Presidente a la apertura del primer periodo de sesiones es tan sólo repetición de disposiciones anteriores, que tienen más tendencia protocolaria que de otra cosa, pero el agregado donde se exige que el discurso del Presidente contenga un informe del estado del país es una innovación francamente política, que indica cierta superioridad del Poder Legislativo, por lo cual el Ejecutivo está obligado a informar; al discurso presidencial, el presidente del Congreso contestaría en términos generales".¹⁵

La Constitución de 1857 dedica su título tercero a la división de poderes y dentro del mismo, en la sección primera, contiene las normas que regulan el funcionamiento del Poder Legislativo. A su vez, esta sección primera se divide, siguiendo una técnica legislativa propia, en cuatro párrafos:

1. De la Elección e Instalación del Congreso.
2. De la Iniciativa y Formación de las Leyes.
3. De las Facultades del Congreso.
4. De la Diputación Permanente.

¹⁴ BATÍS VÁZQUEZ, Bernardo, op. cit., pág. 77

¹⁵ Ibidem, pág. 78

Existen dentro de las mismas, diversas disposiciones en torno al derecho parlamentario, de las que se pueden mencionar:

1. La iniciación de las leyes es competencia del Presidente de la República, de los diputados y de las legislaturas locales. Se consideró por primera vez, para otorgarlas, un procedimiento privilegiado a las diputaciones estatales, que son el grupo de diputados federales de un mismo estado y que aparecieron en vez del Senado como la representación del sistema federal. Se estableció un sistema para la discusión, en el que la falta de la cámara revisora se sustituyó con una doble discusión.

"Después de una primera discusión, se enviaría el expediente de ella al Presidente de la República y éste podría devolverlo con su opinión. Si fuere conforme, se procedería de inmediato a votar; de ser discrepante, se devolvería a la comisión con las observaciones del Ejecutivo. La segunda discusión sería entonces sobre un dictamen que ya tomó en cuenta las observaciones del Ejecutivo".¹⁶

2. El quórum requerido fue de la mitad más uno y la aprobación de las leyes requería la mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los votos presentes.

3. En casos de "urgencia notoria", por acuerdo de dos terceras partes de los presentes, se podrían dispensar o estrechar los trámites.

4. Se autorizó expresamente al Congreso para que formulara su propio Reglamento interior y se facultó a los presentes para hacer concurrir a los ausentes a las sesiones.

5. Entre las facultades del Congreso de carácter procesal, se incluyeron expresamente en la Constitución, las de corregir las faltas y omisiones de los diputados presentes y nombrar y remover a los empleados de la secretaría del mismo Congreso y a los de la Contaduría Mayor de Hacienda.

6. Se estableció para los recesos una diputación permanente, integrada por un diputado de cada estado o territorio, con atribuciones específicas para dar su consentimiento a fin de que el Ejecutivo dispusiera de la guardia nacional fuera de sus estados o territorios, para por sí o a petición del Ejecutivo convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a fin de autorizar los nombramientos de funcionarios del servicio exterior, recibir los juramentos del Presidente o de los ministros de la Suprema Corte y, finalmente, formular dictámenes en asuntos pendientes, para que la legislatura siguiente tuviera "desde luego de que ocuparse".

¹⁶ Ibidem, pág. 79

7. Las facultades sustantivas del Congreso fueron las tradicionales: aprobar leyes, aceptar nuevos estados a la Federación, intervenir en los conflictos de los estados y en general, funciones legislativas y políticas y las relacionadas con el gasto y presupuesto, que deberían ser analizados anualmente en el primer periodo de sesiones, así como la autorización de empréstitos públicos.

"Bajo la Constitución de 1857, reformada por Lerdo en 1874, se gobernó a México durante los largos años en que estuvo en el poder Porfirio Díaz, época en que la vida del Congreso fue más bien formal y protocolaria, pues ante la fuerza y el predominio del Presidente, diputados y senadores se limitaban a refrendar las decisiones ya tomadas por el Ejecutivo; las reglas parlamentarias, durante éste periodo, si bien estuvieron vigentes, no tuvieron en la práctica más uso que el de dar marco al cumplimiento de las solemnidades y las fórmulas".¹⁷

Entre 1877 y 1910, el Congreso expidió numerosos códigos que pretendían organizar correctamente diversos puntos de la administración pública. Pero a pesar de esto, la legislación no logró beneficiar a la mayoría de la población. Existía malestar social debido a la situación de miseria de gran parte de la población, pero Porfirio Díaz no prestó atención a la evidencia de una crisis: la Revolución Mexicana. El Poder legislativo sólo se limitaba a acatar las órdenes del Presidente sin poner mayores trabas a sus decisiones.

El 16 de septiembre de 1912 fueron abiertas las sesiones de un Congreso de representantes del pueblo. El fin del entonces Presidente de la República Francisco I. Madero, estaba próximo debido a sus errores, los cuales fueron aprovechados por sus enemigos y principalmente por Victoriano Huerta. Así pues, ante la usurpación de éste al poder, una ola de barbarie predominaba.

Ante la desaparición del senador Belisario Domínguez fueron exigidas explicaciones al Ejecutivo, el cual tomó esto como una agresión; a partir de ahí, se desataron una serie de asesinatos en contra de los representantes populares y otras personas que, por el hecho de manifestarse en contra de los procedimientos del gobierno militar y sanguinario, eran asesinadas.

El 10 de octubre de 1913, fue invadido el recinto de sesiones por agentes de la policía, exigiendo el Ejecutivo la renuncia de sus prerrogativas constitucionales al cuerpo legislativo, pero al no obtener respuesta satisfactoria mandó a aprehender a ciento diez diputados, disolviendo de esta manera la asamblea. Al enterarse de esta situación el Senado acuerda su propia disolución.

¹⁷ *Ibidem*, pág. 81

1.4 EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

Con motivo de la usurpación del poder por parte de Victoriano Huerta, Venustiano Carranza proclamó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913 con el que se manifestó en contra del usurpador. Emiliano Zapata, Francisco Villa y Álvaro Obregón se unieron al movimiento revolucionario.

Con la reunión en la Academia de Bellas Artes de la ciudad de Querétaro, el 21 de noviembre de 1916, tuvo lugar el Congreso Constituyente de México que reformaría la Constitución de 1857, otorgando disposiciones que protegieran a los sectores más desamparados del pueblo.

El 30 de noviembre de 1916, fue declarado legalmente constituido dicho Congreso de 1916-1917 y, el 1 de diciembre dio inicio su primera sesión, en la que el presidente de la República, Venustiano Carranza, presenta su proyecto de Constitución reformada; sin embargo, los diputados consideraron que no contemplaba los logros que la revolución conquistó y que era necesario darles sustento jurídico. El Constituyente trabajó en su proyecto que, después de ser estudiado y discutido, finalmente fue sancionado el 5 de febrero de 1917 entrando en vigor el 10 de mayo de 1917.

Con la actuación de estos Constituyentes de Querétaro, quedó cerrada la época heroica del Poder Legislativo de México, en especial, la Cámara de Diputados, la cual tuvo que definir el mejor camino a seguir para el bien de México.

A) CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS

Según Arturo Núñez, "[...] aunque son más conocidos los aportes del Constituyente de 1916-1917 en el ámbito de los llamados derechos sociales, no fueron menores sus contribuciones en el plano estrictamente político, por lo que conviene referir cuatro de las bases constitucionales que dieron sustento al nuevo Estado de la Revolución Mexicana: la no reelección del Presidente de la República; el municipio libre; la prohibición a los ministros de culto a inmiscuirse en asuntos políticos; y el fortalecimiento de la institución presidencial".¹⁸

¹⁸ NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, Intervención presentada en el Foro de Estudios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, organizado por el Archivo General de la Nación y la Comisión de Estudios Legislativos. México, D.F., noviembre 10 de 1999. <http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont12/mas1.html>

Para Bernardo Batiz, "[...] la Constitución de 1917, adoptó el sistema de libertades del siglo pasado y enumeró en preceptos separados, las funciones propias del Congreso. También adoptó el sistema bicameral para la aprobación de las leyes, esto es, que requieren aprobación sucesiva de las dos cámaras y confirió funciones exclusivas para cada una de las cámaras [...]".¹⁹

También son reglas del derecho parlamentario constitucional las que se encuentran en la sección II, del capítulo II, del título III de la Constitución, que se denomina: De la Iniciativa y Formación de las Leyes.

Además de la aprobación, modificación o derogación de leyes, el Congreso tiene una serie de facultades relacionadas con la regulación del sistema federal, como admitir nuevos estados al pacto federal, erigir en estados los territorios (actualmente derogada, porque los territorios que existían en 1917 son ahora estados de la Federación) y establecer nuevos estados dentro de los límites de los existentes.

Entre las funciones formal y materialmente legislativas están todas las facultades de legislar en materia federal, que en el texto inicial del artículo 73 de la Constitución de 1917 llegaban hasta la fracción XXIX y se han extendido; se conservó el mismo ordinal XXIX, pero a esa fracción se le han agregado letras: de la B a la H.

Se facultó al Congreso a expedir su propia Ley Reglamentaria, la cual regula su estructura y funcionamiento, y la que se exceptuó expresamente, del veto presidencial.

Finalmente, se dejó a esa ley secundaria la determinación de las formas y los procedimientos para la integración de los diputados en grupos parlamentarios, según su afiliación a partidos.

Además, la Constitución de 1917 le confiere a ese órgano colegiado la facultad de elaborar su propio Reglamento Interior, así como tomar las medidas necesarias para hacer concurrir a diputados y senadores a las sesiones y corregir las faltas u omisiones de los legisladores.

¹⁹ BATÍZ VÁZQUEZ, Bernardo, op. cit. pág. 87

Independientes de estas funciones o atribuciones correspondientes a las cámaras, en éste ordenamiento se les confieren funciones exclusivas a cada una de ellas y serán estudiadas más adelante con mayor detenimiento.

Muchas son las reformas que en materia parlamentaria se han introducido a los textos originales de 1917; entre ellas destacan el aumento de dos a tres años para renovar la Cámara de Diputados, aprobado en 1933; incremento del número de habitantes por el que será electo un diputado, originalmente de 60 mil, que subió a 100 mil en 1928 y a 150 mil en 1952.

El artículo 52 actualmente vigente establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 representantes electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos uninominales, con lo que se suprimió el número de habitantes para determinar el número de diputados, y 200 más por el principio de representación proporcional.

Éste sistema de representación proporcional ha sido la culminación de un proceso mediante el cual se ha pretendido dar representación a las minorías.

Fue en 1977, con la llamada Reforma Política, que se estableció el nuevo sistema aún vigente que se ha denominado de representación proporcional y cuyo análisis corresponde al derecho electoral. Con esta reforma, se inició un proceso del que surgieron diversas disposiciones constitucionales que sí son de orden legislativo o parlamentario, algunas de las cuales fueron aprobadas en las diversas reformas de 1986, 1990 y 1993.

Con estas reformas, se suprimió la autocalificación de los diputados y se creó un organismo público autónomo que la ley denominó posteriormente **Instituto Federal Electoral**, para encargarse del proceso y de su calificación, y un **Tribunal Federal Electoral**, ahora dependiente del Poder Judicial, para los casos de controversia.

En 1993, se reformó la parte de la Constitución que se refiere a la integración del Congreso, logrando de éste modo que el partido mayoritario en aquel tiempo, ya no tuviera derecho a convertir de manera automática una votación minoritaria, en una de mayoría absoluta.

Se establecieron dos periodos de sesiones en lugar de uno solo, como estaba establecido en el texto anterior, volviendo así a la práctica de las constituciones del siglo antepasado.

Respecto a la Cámara de Senadores, las reformas han sido en menor número y las más importantes son muy recientes. En 1933, la duración del periodo de los senadores se aumentó de cuatro a seis años, se suprimió el sistema de renovación de la Cámara por mitades cada dos años y la representación proporcional se incrementó por una lista de 32 senadores más.

Más adelante, las dificultades políticas de 1994, llevaron al gobierno de Ernesto Zedillo a crear una reforma electoral más competitiva.

Por lo que a lo largo de su vigencia la Constitución ha sido reformada en numerosas ocasiones (ha sufrido más de 409 reformas)²⁰ con muy diverso alcance. Uno de sus analistas, J. Carpizo, "Detecta hasta siete modalidades de reforma (gramaticales, de artículos mal colocados, para regresar el precepto original, aumentar facultades del Presidente, federalizar materias, con alcances positivos y otras reformas significativas) y aun así, no puede dar cuenta de la heterogeneidad de las reformas incluyendo un último apartado de contenido abierto"²¹.

Pero más allá de esta distinción entre diversas fases cualitativamente distintas del reformismo constitucional mexicano, lo cierto es que éste nunca se ha detenido y se ha seguido acompañando a la evolución política del país.

Al respecto Arturo Núñez opina: "Para algunos, la cantidad de modificaciones a nuestra Carta Magna y el nivel de precisión de algunas de ellas, representa una anomalía de carácter doctrinario. En éste sentido, se argumenta que la Constitución debe enunciar solamente principios de carácter general y no previsiones detalladas, como ha ocurrido en muchas ocasiones (un ejemplo de esto sería la reforma constitucional en materia indígena), pues ello contribuye a desvirtuar los contenidos primarios de la misma y, en cierta manera, a sacrificar la técnica jurídica"²².

²⁰ <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/reformaseppp.htm>

²¹ <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/consdex.htm>

²² NÚÑEZ JIMENEZ Arturo, Op. cit.

<http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont12/mas1.html>

CAPITULO SEGUNDO.

DERECHO CONSTITUCIONAL PARLAMENTARIO MEXICANO

"[...] detrás de toda Constitución [...], de todo texto constitucional, siempre existe un entramado de fuerzas sociales, políticas, económicas y espirituales que lo sustentan [...]".

Rubio Llorente

2.1 TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL PODER CONSTITUYENTE

A) TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución posee atributos que le son exclusivos; éstos la distinguen de otro tipo de normas. Si bien es propio de toda ley mandar, disponer y regular, la Constitución, como toda ley, lo hace, pero, por su naturaleza intrínseca, va más allá, constituye y funda. Éste "ir más allá", a diferencia de las restantes leyes, hace que a ese conjunto de normas agrupadas en un contexto se le dé el calificativo de Ley Suprema. Se trata ciertamente, de una forma de ley, que no obstante, goza de notas que la distinguen y sitúan en una posición diferente y elevada.

Su definición, sus características y elementos principales, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, son los que se verán a continuación.

B) DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y ELEMENTOS DE LA CONSTITUCIÓN.

Para Carl Schmitt²³, la Constitución está integrada por un conjunto de normas jurídicas fundamentales, que reflejan la esencia política de un pueblo, son los valores o principios que ese pueblo se dio en un momento determinado de su historia. Son las decisiones que en su conjunto reflejan la unidad política de un pueblo.

El mismo autor sostiene que la Constitución de un Estado contiene dos elementos: la protección a la libertad individual frente al Estado, y un elemento político del que procede la

²³ SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, (Ayala, Francisco), Alianza Universidad, Madrid 1992. p. 139.

forma de gobierno. Afirma que a su vez, la libertad se deduce de dos principios: el de distribución, en virtud del cual el Poder del Estado se divide y encierra en un sistema de competencias circunscritas (conocido como división de poderes), y el principio de organización, que pone en práctica el de distribución (son frenos y controles recíprocos).

Un poco menos acertada pero válida, es la definición que da Mario de la Cueva, pues dice que la "Constitución es la norma jurídica fundamental que contiene los principios básicos de la estructura del estado y sus relaciones con los particulares."²⁴. Éste concepto como definición enunciativa del contenido de una Constitución, omite a los derechos fundamentales que debe consagrar para hacer obligatorio su respeto, los cuales, además, configuran una limitación al ejercicio del poder por el simple hecho de consagrarse en la Constitución.

Las definiciones citadas han sido elegidas para resaltar que una Constitución cumple con varios fines: es elemento de cohesión y unidad de un Estado, y norma su organización y funcionamiento, así como los derechos de los individuos que permitieron su creación.

Toda Constitución se integra por dos partes, la Dogmática y Orgánica.

La parte Dogmática trata de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, conocidos como garantías individuales, derechos humanos o derechos públicos subjetivos. Se llama dogmática porque son principios que no se discuten, se acatan. El Estado tiene la obligación de observar y respetar esos derechos.

En otras palabras, ésta parte son los límites del poder del Estado frente a los derechos de los ciudadanos; en caso de que las autoridades no respeten estos principios existe el instrumento constitucional adecuado para hacerlo respetar: el Juicio de Amparo, de garantías o de constitucionalidad.

La parte Dogmática comprende tanto las garantías individuales como las garantías sociales. Las primeras tutelan los derechos de todos los individuos que se encuentran en el territorio nacional, sin distinción de su nacionalidad sexo o edad, exceptuando claro, los otorgados en materia política, pues en éste caso, sólo los ciudadanos de la República podrán hacer uso de éste derecho.

²⁴ CUEVA, Mario de la. Derecho Constitucional mexicano, México, Porrúa, 1982, p. 5

Las segundas son, la obligación que tiene el Estado de tutelar los derechos de las clases sociales más desprotegidas por la elemental justicia social, no es posible darle un trato igual a un empresario que a un obrero.

La parte Orgánica de la Constitución tiene por objeto organizar, dividir y determinar las atribuciones del poder público, así como las condiciones de su ejercicio.

Para el Maestro Elisur Arteaga Nava, además de hacer una división más minuciosa de la estructura de la Constitución, considera que: "La normatividad de naturaleza transitoria -que hizo operante la entrada en vigor de la Constitución de 1917, dispuso la derogación de las normas de 1857 que se le opusieran y reguló la transición entre una y otra"²⁵, conforma una parte más de nuestra Ley de leyes; además, "[...] en esta sección se deben ubicar los artículos transitorios que acompañan a las reformas que se hacen a la Carta Magna. De un tiempo a la fecha esa clase de normas ha adquirido particular importancia; por medio de éstas se inhibe y se excluye"²⁶, situación que es válida pero sólo consideramos es característica de un ordenamiento legal como la Constitución.

En teoría, el texto de la Constitución es armónico y congruente, todas sus partes están conformadas de manera que nada sobre ni falte, que unas a otras no se contradigan o neutralicen y que, más bien, se complementen y adecuen.

En la práctica, se encuentran casos en que, por descuido y falta de pericia, se atenta contra éste principio. Hay abundantes ejemplos de textos constitucionales que se contradicen, para eliminar los vicios se ha tenido que recurrir a reformar su texto.

C) SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

Radica en el hecho de que nuestra Constitución es la base sobre la cual descansa el orden jurídico de un Estado, legitimando la actividad de los órganos estatales y dotándolos de competencia.

Para H. Kelsen, el sistema normativo tiene una estructura piramidal; en la cúspide está la Constitución y en la base tenemos normas jurídicas de menor jerarquía. Por debajo de la Constitución encontramos a los Tratado Internacionales y a las Leyes Federales, un

²⁵ ARTEAGA NAVA, Elisur. Tratado de Derecho constitucional, Vol. 1, México, Ed. Oxford University Press, 2000, p. 3

²⁶ Id.

poco más abajo encontramos a la Ley Ordinaria; por debajo de ésta, se encuentran los decretos, que a su vez se encuentran por encima de los reglamentos, y en último lugar, encontramos a las normas jurídicas individualizadas (pudiendo ser éstas: contratos, sentencias, testamentos o resoluciones). De tal forma que las normas jurídicas de menor jerarquía encuentran su ámbito de validez en otras superiores y así hasta llegar a la Constitución.

Lo anterior nos ayuda a comprender que, la supremacía constitucional consiste en la subordinación de todo el orden jurídico a la norma fundamental, lo cual no puede ser aprovechado por ninguno de los tres poderes, sino todo lo contrario, cada órgano debe vigilar que los otros se sometan a lo que aquella establece. Significa también que la Constitución para constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, es preciso que todo sea inferior. En lo normativo, a nada se le reconoce como superior a ésta. Constituye, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe. Esto es parte de su naturaleza.

El principio de supremacía se establece en forma expresa en el artículo 133: el cual a la letra dice "Esta Constitución [...] será la ley suprema de toda la Unión [...]", lo cual se reitera en el artículo 40 que señala: "[...] pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."; a su vez el artículo 41 menciona "[...] en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

Por lo anterior, concluimos que el atributo que se le otorga a nuestra Constitución de ser superior, es imponible a particulares y órganos de autoridad; quedando todos ellos sujetos a lo que disponga su contexto.

D) GENERALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN.

Partiremos del hecho de que la Constitución, como norma jurídica implica principalmente reconocer que produce efectos jurídicos, y por lo mismo, es necesario determinar su posición en el ordenamiento jurídico, la cual no puede ser otra, que la de norma suprema o del ordenamiento del cual derivan cadenas de validez de producción normativa.

El maestro Elisur Arteaga Nava²⁷, considera que si bien la Constitución es general, esto no significa que el alcance de su aplicación exceda los límites del territorio mexicano que en ella se consagra; por lo tanto, esta característica de nuestra Carta Magna, quiere decir que, cualquier modificación que se le introduzca a la Ley de Leyes, obliga a los Estados a adecuar sus constituciones a ésta.

E) CONSTITUCIÓN ESCRITA.

En seguida veremos la importancia que reviste el que nuestra Ley Fundamental sea escrita y la opinión de algunos autores al respecto.

"En el lenguaje jurídico –dice el maestro Elisur- siempre que se utiliza el término Constitución, se alude a un conjunto de normas contenidas en un texto elaborado y promulgado en 1917, con el título de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, aunque con múltiples reformas aún se halla en vigor"²⁸.

Al respecto Konrad Hesse, afirma, "[...] el efecto estabilizador y racionalizador de la ley fundamental se ve potenciado cuando ésta es escrita".²⁹

De acuerdo con estos comentarios, podemos concluir que, aunque existen versiones de la Constitución en otros idiomas o dialectos, pudiendo existir plena fidelidad entre ellas y el texto original, finalmente el único texto válido es el consignado en español, el suscrito por el constituyente de 1917 junto con sus reformas, llegando a ser el único ordenamiento que puede ser invocado ante las autoridades, el que da base a estudios y comentarios.

F) CONSTITUCIÓN REFORMABLE.

Todas las constituciones que han estado en vigor en nuestro país han previsto la posibilidad de ser reformadas; no ha habido un caso de Constitución inmodificable en términos absolutos.

En el artículo 125 de la Constitución de 1857, se encuentra el antecedente inmediato que sirvió de base a la primera parte del actual artículo 135 constitucional, el cual ha sido modificado, desde entonces, solo en aspectos gramaticales, y es en 1965 cuando se

²⁷ Ibidem, p. 4

²⁸ Id.

²⁹ HESSE, Konrad, Concepto y cualidad de Constitución. Escritos de derecho constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983, p. 22.

establece en la última parte de éste artículo, que la Comisión Permanente realice el cómputo de las Legislaturas de los Estados como último requisito de aprobación de una reforma constitucional.

Esta característica de la Ley Fundamental significa que esta, solo puede ser adicionada o reformada en cualquier tiempo con un procedimiento ligero y que encontramos estipulado en su artículo 135 vigente.

G) PERMANENCIA DE LA CONSTITUCIÓN.

Otra característica de la Constitución es la de su inviolabilidad, que se configura como la posibilidad de permanecer vigente a pesar de ciertos cambios políticos que puedan darse en un país. La Constitución, por su propia naturaleza es permanente. Le es inherente estar en vigor en forma indefinida. Si bien es cierto, sabemos el momento en que esta se elaboró y comenzó a tener vigencia, también lo es que a nadie le es posible saber cuando concluirá su existencia.

El Maestro Elisur³⁰ nos dice al respecto que, la Constitución establece como elementos indispensables para conservar su vigencia, el de no depender de otros documentos jurídicos para seguir en vigor. Ella misma establece, que la autoridad no puede invocar práctica en contrario para alcanzar su no aplicación o procurar su derogación. Y por último consagra que, aun cuando los responsables de velar por su observancia no la acaten, los particulares estén dispensados de su cumplimiento.

H) CONSTITUCIÓN IMPUESTA.

Las constituciones por su nacimiento, se clasifican en: Otorgadas o impuestas; las primeras son aquellas que tienen el carácter de Ley Suprema por concesión del titular del poder soberano; es decir, el monarca o rey por gracia hacia su pueblo le otorga una Carta Magna, la que queda automáticamente subordinada al poder del mismo gobernante; un ejemplo sería la Constitución francesa de julio de 1814 que fue otorgada por Luis XVIII como gracia al pueblo francés.

³⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur, op.cit., p. 6.

En cambio, las de la segunda clasificación surgen cuando el pueblo es quien las impone a sus soberanos para que rijan jurídicamente al país. Las constituciones mexicanas han sido impuestas, su contenido no es más que el reflejo de un derecho impuesto por una fracción revolucionaria triunfante.

Para concluir, transcribimos la opinión del maestro Elisur, quien al respecto opina que, de la Constitución "Las reformas que se les han introducido de fondo o de forma, tampoco han sido puestas a consideración de la ciudadanía; no se hizo ni aun en los casos en que desaparecieron conquistas revolucionarias [...] ".³¹ En otras palabras, lo que el autor quiere decir es que tanto la Carta Magna como sus reformas, en nuestro país han sido siempre impuestas.

I) DENOMINACIÓN.

Al conjunto de normas fundamentales que regulan la estructura y el funcionamiento del estado mexicano se le ha designado Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esa es la denominación que se le da en el proemio y en los artículos 87 y 97; no obstante, a lo largo de su texto se le dan diferentes nombres: Constitución a secas (artículos 4º, párrafo tercero, 15 y 25); Ley Fundamental (artículo 40); Constitución Federal (artículo 41). Las leyes secundarias y los doctrinarios y estudiosos utilizan, además, los términos: Carta Magna, Carta Fundamental, Ley de leyes, etcétera.

Poder Constituyente

En esta parte de nuestro trabajo hablaremos del Poder Constituyente; para hacerlo, diferenciaremos a éste de lo que es un Congreso Constituyente, una Asamblea Proyectista y los Poderes Constituidos.

Teoría del Congreso Constituyente.

Al Congreso Constituyente hay que contemplarlo como órgano y como función. La función del Congreso Constituyente es crear la Constitución y como órgano es quien tiene la facultad por voluntad del pueblo para crear esa Constitución.

³¹ *Ibidem*, p. 10.

En tanto que el Poder Constituyente, según Carl Schmitt, es la voluntad política capaz de adoptar las decisiones de conjunto sobre la propia existencia política de un pueblo y es quien decide cómo se va a estructurar ese pueblo.

El Poder Constituyente es sinónimo de soberanía y de pueblo en una teoría política democrática. El Poder Constituyente sólo puede ser el pueblo. El pueblo es quien decide sobre la forma de organización jurídica y quien se da asimismo su propia constitución.

El Poder Constituyente al actuar se encuentra en estado de naturaleza, en cuanto no tiene ninguna limitación jurídica. Puede decidir con la más completa libertad la forma de estructurar al Estado.

El Poder Constituyente es y sólo puede ser el pueblo. El Congreso Constituyente es una asamblea electa por el pueblo para que redacte y promulgue una Constitución.

Asamblea Proyectista.

La Asamblea Proyectista, es un Congreso Constituyente electo por el pueblo que redacta un proyecto de constitución para ser puesto a consideración del pueblo y que éste decida si lo aprueba o no.

Poder Constituyente y Poderes Constituidos.

El Poder Constituyente es el pueblo que a través de sus diputados electos hace su Constitución y desaparece. Los poderes constituidos son los creados por el pueblo por medio del poder constituyente.

Carl Schmitt, dice al respecto que el Poder Constituyente, "Es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo"³². Continúa diciendo: "En el Poder Constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas a la Constitución. Pero el mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución".³³

³² SCHMITT, Carl, ob. cit. pp. 93-94.

³³ Ibidem. p. 97.

En conclusión, el Poder Constituyente es un poder que da origen en sí, no gobierna; crea todo un orden jurídico llamado Constitución; en un principio es un poder ilimitado que puede decidir libremente que forma otorgarle al Estado.

Los poderes constituidos se derivan de la Constitución; son creados por el Poder Constituyente para gobernar; su funcionamiento y competencia están completamente limitados; no pueden actuar más allá y tienen múltiples funciones.

En México, se habla, fundamentalmente de los poderes constituyentes de 1824, 1857 y 1917, que son los años en que se expidieron las constituciones políticas que, a nuestro punto de vista son, las de más relevancia histórica. La de 1917, resultado del movimiento revolucionario iniciado en 1910, está considerada como un documento político visionario que contiene las auténticas aspiraciones del pueblo mexicano que se hicieron sentir durante la lucha armada. La tarea de los Constituyentes de 1917, adquirió dimensiones extraordinarias por la pasión, entusiasmo y la capacidad con que supieron defender los principios sociales, políticos y económicos que fueron consagrados en la Carta Magna.

En el párrafo anterior nos damos cuenta que la institución del Poder Constituyente se dio en nuestro país y desapareció al momento de haber creado la Constitución.

No existe fundamento constitucional para suponer que la continuación de poderes prevista en el artículo 135 sea un órgano, como lo han supuesto algunos estudiosos; cuando se habla de un "Poder Nacional Supremo", como lo hace Emilio Rabasa,³⁴ o de un "Constituyente Permanente", como lo hace don Felipe Tena Ramírez.³⁵ Más que aludir a la existencia de un órgano con unidad y voluntad, con todas las reservas del caso, debe entenderse como referencia que actualmente existe una combinación de órganos que tienen encomendada una función: reformar, sin que las partes que intervienen pierdan su identidad, ni mucho menos adquieran una diferente. Suponer lo contrario es forzar la naturaleza de las instituciones.³⁶

Por otro lado, el Doctor Miguel Carbonell, en el Diplomado de Derecho Parlamentario que se llevó a cabo de julio a diciembre del 2001, en la Cámara de Diputados del H.

³⁴ RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*. Revista de revistas, México 1912, pp .302, 319.

³⁵ TENA, Ramírez Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Capítulo III, 32ª Edición, editorial Porrúa, México 1998, p. 56

³⁶ Escuela Libre de Derecho, *Revista de investigaciones jurídicas*, núm. 5, México 1981, p. 79.

Congreso de la Unión, comentó que la Constitución Mexicana, durante muchos años, fue instrumento legitimador de decisiones de un partido (PRI), además de mantenerlo en el poder durante mucho tiempo. Cuando hay un impulso democratizador, siempre se ha tenido que modificar la Constitución, cosa que no sucede en otros países del mundo. Es decir, en todos los países de democracia consolidada, la Constitución está diseñada para que quepan todas las fuerzas políticas.

Mientras tanto –continúa el Doctor Miguel Carbonell- en México, la Constitución de 1917, a partir de 1929 (fecha en que surge el PRI) se convierte en una Constitución de un solo partido, en vez de ser democrática.

Las reformas a la Constitución podrán ser varias pero deberán hacerse esfuerzos políticos para lograr los acuerdos que permitan alcanzar reformas de fondo capaces de consolidar nuestra democracia. Al respecto se han presentado iniciativas de contenido interesante en ambas cámaras, las cuales, se encuentran aún en comisiones.

En tal virtud confiamos en que entre esta legislatura y la venidera se podrán lograr grandes avances y será el Congreso de la Unión quien determine, en el último de los casos, si será necesario crear una nueva Ley Fundamental.

2.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO MEXICANO.

2.2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A) ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y DE SENADORES

Como ya sabemos, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin poder reunirse dos o más de éstos en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo; así lo establece el artículo 49 de la Constitución.

El Poder Legislativo mexicano se deposita en un Congreso General, el cual a su vez se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se compone de 500 representantes de la Nación, electos cada tres años y la Cámara de

Senadores se integrará por 128 Senadores representantes de las Entidades Federativas, electos cada seis años; la integración de las Cámaras se verán con mayor detenimiento en el capítulo tres de éste trabajo.

Su funcionamiento se complementa con algunas garantías de su independencia funcional, como son, por ejemplo, tanto la inviolabilidad de los legisladores por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, como la del recinto en el que se reúnen a sesionar y el respeto de su fuero constitucional, previstos en el artículo 61 constitucional, así como la incompatibilidad de su encargo con otros empleos y comisiones de la Federación o los estados, con goce de sueldo, como lo establece el artículo 62 de la Constitución.

Esta independencia se sustenta en el hecho de que los miembros del Congreso no son nombrados por el Presidente, sino electos por el pueblo. Su única vinculación se establece con los partidos y su responsabilidad es ante el electorado.

Al respecto conviene resaltar, como lo hace Loewenstein, que la primera tarea del Poder Legislativo: "No es la legislación como tal, sino la participación en la toma de la decisión política, en la ejecución de dicha decisión y en el control político. Todo ello forma parte de la función del Legislativo".³⁷

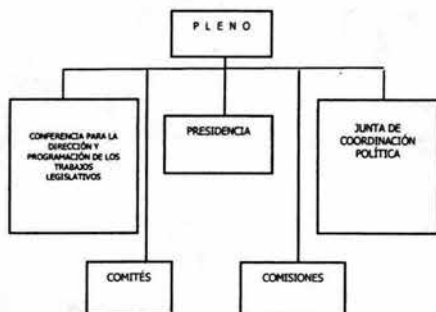
Otra característica de la independencia del Congreso, la encontramos en el artículo 70 constitucional en el que se consagra que el Congreso es el único facultado para expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La gran importancia de éste artículo radica también en que la ley que hemos estado refiriendo no puede ser vetada ni necesitará de la promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Con base a éste artículo, hablar de que la organización y funcionamiento de nuestro Congreso Federal sólo depende de lo que estipula la Constitución, sería un error. Las definiciones que a continuación daremos se encuentran establecidas no sólo en nuestra norma fundamental, sino también en la Ley Orgánica del Congreso General y su Reglamento.

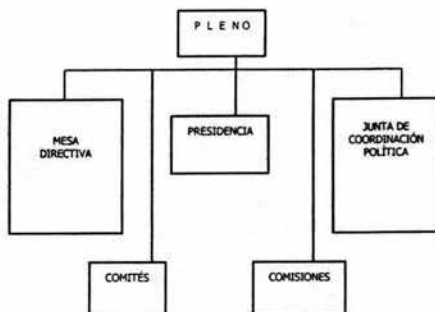
Las Cámaras del Honorable Congreso de la Unión, para su mejor funcionamiento y organización cuentan con los siguientes órganos internos:

³⁷ LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la constitución, 2ª. Edición, editorial Ariel, Barcelona 1976, p. 259.

EN LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS:



EN LA H. CÁMARA DE SENADORES:



Es indispensable mencionar, que ambas Cámaras deben de contar, para su correcto funcionamiento con lo que comúnmente llamamos:

Quórum. El quórum, es el número mínimo de legisladores que deben estar representados en una asamblea, para que ésta pueda sesionar válida y legalmente.

Cuando las dos Cámaras sesionan en una sola asamblea, el quórum necesario, según el Artículo 63 constitucional párrafo primero y el artículo 8 de la Ley Orgánica del Congreso, que será de más de la mitad del numero total de sus miembros, esto para cada Cámara. Por lo tanto, el quórum de asistencia para la Cámara de Diputados será de 251 Diputados.

En el caso previsto por el artículo 84 de la Constitución, éste quórum aumenta, esto es, en las sesiones en que los Diputados y Senadores reunidos en asamblea y constituidos en Colegio Electoral ante la falta absoluta del Presidente de la República, nombran al presidente interino (sí esto sucede en los dos primeros años del sexenio), o el sustituto (si ocurre en los cuatro últimos). En éste tipo de situación se requiere cuando menos la presencia de las dos terceras partes del número total de legisladores.

2.2.2 LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A partir de la modificación que sufrió el artículo 70 constitucional, en su segundo párrafo, la cual fue publicada el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación, se estableció una facultad que consideramos ha sido de gran relevancia en la vida del Congreso, ya que a partir de ese momento pudo expedir su propia ley.

Con esta reforma, también se reforzó el pluralismo, y se reconocieron desde ese momento a los partidos políticos en la Constitución, con la finalidad de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas existentes en el país.

Al efecto, mediante decreto publicado el 25 de mayo de 1979, en el propio Diario Oficial de la Federación, el Poder Legislativo expidió la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Con ella, se garantizó un mínimo de derechos a las minorías y se dio mayor autonomía funcional al Congreso mexicano.

Sin embargo, de diciembre de 1992 a julio de 1994, se produjeron reformas constitucionales y legales que incidieron en el ámbito de la integración, atribuciones y formas de organización de ambas cámaras legislativas, como son las modificaciones a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100 de la Constitución Política. De entre esas reformas, se destaca como de particular relevancia para el ordenamiento que rige la vida interna del Poder Legislativo, las relativas a:

1. La ampliación de la Cámara de Senadores a un total de 128 integrantes (artículo 56 Constitucional), de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 Senadores restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.
2. El establecimiento del proceso de declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores como responsabilidad del órgano público encargado de la función estatal electoral, con la posibilidad de impugnación ante el Tribunal Federal Electoral y la elevación de sus fallos a la categoría de definitivos e inatacables.
3. La revisión del calendario de los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, para retomar la tradición del inicio del primer periodo de sesiones ordinarias

el 1º de septiembre de cada año, con una duración hasta el 15 de diciembre del mismo año, salvo que se trate del año en que inicia el periodo presidencial cuando podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre, y recorrer el inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias al 15 de marzo de cada año, con una duración hasta el 30 de abril del mismo año.

Sin embargo, los intentos de adaptar su contenido a estas reformas no fueron suficientes, por lo que esta Ley Orgánica vigente hasta el año de 1999 fue substituida por la Ley Orgánica de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha de 3 de septiembre de ese mismo año.

La ley anterior adolecía de obsolencia en varias de sus disposiciones y consecuentemente arrastró en esa irregularidad al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Federal. A esta grave situación se aunó la circunstancia de que la nueva composición de las cámaras del Congreso de la Unión requería de una reglamentación acorde.

La estructura del ordenamiento actual es la siguiente:

La Ley Orgánica del Congreso se integra por cinco títulos, el primero se refiere al Congreso General y comprende del artículo 1º al 13, el segundo se refiere a la organización de la Cámara de Diputados y comprende los artículos 14 al 57, el título tercero se refiere a la organización de la Cámara de Senadores comprendiendo el articulado 58 al 115, el cuarto título se refiere a la Comisión Permanente que actúa en los recesos del Congreso General, y abarca del artículo 116 al 129, finaliza dicho ordenamiento con el título quinto que se refiere a la difusión e información de las actividades del Congreso ocupando los artículos 130 al 135.

El primer título nos habla de cómo se integrará la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; se hace la precisión, en el párrafo segundo del artículo 2º de que el año legislativo se inicia el 1º de septiembre y concluye el 31 de agosto del año siguiente y por último los periodos que tiene el mismo para sesionar y su duración.

También establece aquellos supuestos en que ambas cámaras sesionan en forma conjunta como Congreso General; además, lo relativo al papel del Congreso durante el informe del Presidente de la República; los términos en que el Congreso, constituido en

Colegio Electoral nombra a un Presidente interino; de los derechos y obligaciones que tienen los diputados y senadores durante su encargo; y por último, de la inviolabilidad de que gozan los recintos legislativos.

Ahora bien, esta ley tiene perfectamente definidos, en títulos separados, la organización, tanto de la Cámara de Senadores como la de Cámara de Diputados y lo veremos a continuación.

El segundo título establece la organización, atribuciones y facultades otorgadas y bajo las cuales trabajarán los órganos que integran la Cámara de Diputados.

A partir de las reformas de 1999 se sustituyó, dentro de este título, a la antigua comisión instaladora por una de mesa de decanos, la cual tendrá a su cargo la conducción de la sesión constitutiva de la nueva legislatura, así como los procedimientos para elegir a la mesa directiva de la Cámara y la declaratoria de que ha quedado formalmente instalada la Cámara para fungir durante el periodo de la legislatura constitucional para la que han sido electos sus integrantes. La mesa de decanos constituye una instancia cuya conformación está determinada por la ley sobre la base de alentar una actuación imparcial, objetiva y profesional en el encargo de cumplir el cometido constitucional de la renovación periódica de las cámaras.

Adicionalmente, en éste título, se establecen en primer término la conformación y estructura de la Mesa Directiva; en segundo lugar, se habla de la Junta de Coordinación Política; y para finalizar, se establecen las disposiciones relativas y aplicables a órganos como lo son las Comisiones y los Comités de la Cámara de Diputados.

En la última parte de éste título, se establece una nueva estructura de organización técnica y administrativa de la Cámara de Diputados, a partir del principio de profesionalización de quienes tengan a su cargo las tareas correspondientes y su conformación como un servicio civil de carrera. Como cabeza de los servicios técnicos y administrativos se encuentra la Secretaría General de la Cámara, que cuenta con sendas secretarías de servicios parlamentarios y de servicios administrativos y financieros.

No obstante lo anterior, encontramos una disposición que debe ser completada, y es el artículo 17, párrafo 6, que se refiere a la instalación de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y dispone que en el caso de que a las 12:00 hrs. del día 31 de agosto del año del inicio de la Legislatura no se hubiere electo a la Mesa Directiva conforme a lo dispuesto en los párrafos que anteceden, la Mesa de Decanos ejercerá las atribuciones y facultades que la

ley otorga a aquéllas y a sus integrantes, según corresponda, y su presidente citará a la sesión de instalación del Congreso, añadiendo que la Mesa de Decanos no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de septiembre. Evidentemente que el legislador consideró la posibilidad de que en la primera fecha (31 de agosto) no se hubiesen llegado a un acuerdo los diputados para la elección de la Mesa Directiva, probablemente por motivos políticos: pero ¿qué sucedería si aún en la segunda fecha (5 de septiembre) no ha sido electa la Mesa Directiva? ¿quién ejercerá sus funciones y atribuciones? La ley sólo señala que la Mesa de Decanos no podrá ejercer tales funciones más allá de esa fecha, pero no dispone cómo solucionará el problema de no tener aún la Mesa Directiva electa.

Existen otras disposiciones que nos demuestran la falta de técnica legislativa de que sufre el ordenamiento referido. Por ejemplo, existe el artículo 19, fracción 4, inciso a, el cual padece de un error de redacción al referirse a individuos y no a Diputados. Entendiendo la disposición en su sentido literal, llegaríamos a la conclusión de entender que la ley se refiere a cualquier persona que se encuentre en esos momentos, independientemente de que sea o no diputado. Para mayor entendimiento se transcribe a continuación el mencionado artículo:

Artículo 19...

*4.- Los integrantes de la Mesa Directiva sólo podrán ser removidos con el voto de las dos terceras partes de los **individuos** presentes de la Cámara, por las siguientes causas:*

*a) Transgredir en forma grave o **reiterada** las disposiciones contenidas en la Constitución y esta ley;*

Como se pueden dar cuenta también transcribimos el numeral o párrafo cuarto del mismo artículo pues consideramos ambiguo el término "reiterada", toda vez que no sería tan fácil definirlo, porque para alguien, la palabra "reiterada" puede significar dos veces, para otro puede ser cuatro, o diez o más.

Pasando a otro tema, el artículo 45, párrafo 3, también utiliza un término ambiguo, al disponer:

Artículo 45...

3.- El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en el plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República.

Pero, en realidad ¿qué debemos entender por "plazo razonable"? ¿Quién lo determina? La segunda parte señala que la comisión puede incurrir en "queja", pero no establece que exista la obligación para "el titular de la dependencia" o para el "ciudadano Presidente de la República", de proporcionar la información requerida. Entonces, ¿para qué sirve la queja? Una norma jurídica no será efectiva si carece del aspecto correctivo.

Ya vimos pues algunos errores de los primeros dos títulos de la Ley Orgánica del Congreso. El tercer título se refiere a la forma en que trabajará la Cámara de Senadores y de los órganos internos de que dispondrá para su funcionamiento.

En su tercer título, la Ley Orgánica establece la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, lo cual es considerado como un loable ejercicio de modernización de los órganos e instituciones parlamentarias en ese cuerpo colegiado. Esto en virtud de que también se estableció una Mesa de Decanos; se determinó fijar la duración de la Mesa Directiva por un año legislativo con la posibilidad de reelección de sus miembros; quedó conformado un nuevo órgano de dirección política reflejado en la denominada Junta de Coordinación Política en la que participan todos los grupos parlamentarios constituidos al interior de esa Cámara; se reestructuró el sistema de comisiones con el ánimo de fortalecer esas instancias de preparación e instrucción de los asuntos que compete resolver al pleno; y para finalizar, se estableció un servicio civil de carrera encabezado por una secretaría general de servicios parlamentarios y una secretaría de servicios administrativos.

El título cuarto pertenece única y exclusivamente a las disposiciones que regulan la organización y funcionamiento de la Comisión Permanente; éste tema no lo explicaremos por el momento, en virtud de que lo trataremos más adelante.

En el título quinto y último, se aborda lo relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso mediante la existencia de un canal de televisión del Congreso de la Unión, del Diario de los Debates de cada cámara y el sistema de bibliotecas del Poder Legislativo Federal. El objeto de esta disposición es el de reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de problemas sociales vinculados con la actividad parlamentaria. La conducción del canal está a cargo de una comisión bicameral, al tiempo que su organización y funcionamiento debe sujetarse a las disposiciones aplicables a éste medio de comunicación.

En éste orden de ideas, nos permitimos hacer el siguiente comentario: la Ley Orgánica muestra deficiencias en cuanto a técnica legislativa y no sólo eso, además contiene "lagunas" legales que producen confusión y dificultad para la resolución de conflictos que surgen a diario en la vida del Congreso.

Por eso, es necesario encontrar una normatividad que sustente principios constantes que puedan regir en cualquier Legislatura, y dejarlas en posibilidad que estas vayan adecuando, a través de acuerdos parlamentarios, lo relativo a su estructura y a su funcionamiento, pues cada Legislatura es totalmente nueva. Como ejemplos de estos principios, podríamos nombrar el del quórum, la asistencia, estar informados, el de hablar, de intervenir, de tomarse votaciones, etc.

En función del momento político bajo el cual está trabajando actualmente el Poder Legislativo, se debe proponer un marco jurídico que trate de soslayar y de aliviar éste tipo de situaciones, esto con el objeto de no utilizar acuerdos parlamentarios para cubrir las deficiencias de que sufre la ley.

2.2.3 REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Anteriormente no se disponía que el Congreso tuviera Ley Orgánica, la Constitución hablaba de un Reglamento para el Congreso General. Con la reforma política, como algunos la denominaron, de 1977, se hizo una modificación para expresar que el Congreso emitiría su propia Ley Orgánica. Se emitió la primera Ley Orgánica del Congreso y se dispuso, en esa ley, que cada cámara tuviera su Reglamento; es decir, que cada cámara normaría su funcionamiento interno y entonces desaparecería el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, situación que no se ha dado en la actualidad.

A partir de esta reforma la Constitución en su artículo 77, fracción III, se estableció que:

Artículo 77. Cada una de las cámaras puede, sin la intervención de la otra:

I...

II...

III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el Reglamento Interior de la misma, y

Con esta disposición, podemos darnos cuenta que la Constitución faculta a ambas cámaras para que expidan su propio Reglamento interior y de debates, los cuales en su momento, sustituirán al Reglamento general. Sin embargo, en previsión del lapso que habría de transcurrir para que cada una de las cámaras expidiera su propio Reglamento, esta disposición se complementa con lo que establece el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica vigente, pues dice que, en tanto cada Cámara se de su propio Reglamento, serán aplicables a ambas cámaras, en lo que no se opusiera a la ley, las disposiciones relativas del Reglamento Interior para el Gobierno Interior del Congreso General, de marzo de 1934. Desde entonces, y como consecuencia de no haberse expedido aún los reglamentos propios de cada Cámara previstos por la Ley Orgánica, el Reglamento Interior ha seguido vigente para ambas, prolongándose ya por más de 15 años lo que había de tener un carácter provisional.

A partir de 1979, la Constitución ha tenido cambios de importancia en lo que se refiere a la composición y funcionamiento del Congreso; cambios que no se han reflejado, como era necesario en su Ley Orgánica y en su Reglamento.

No han faltado, ciertamente, esfuerzos valiosos para actualizar y enriquecer la legislación interna del Congreso y adaptarla a los cambios constitucionales y legales que se han dado en el curso del tiempo. Por ejemplo, numerosos proyectos globales y parciales de reformas, tanto a la Ley Orgánica como al Reglamento, han sido presentados al Pleno de la Cámara de Diputados por las diversas fracciones parlamentarias; sin embargo, la comisión de reglamentos y prácticas parlamentarias de éste órgano ha considerado en más ya de una ocasión que la pretensión de hacer una obra acabada y a satisfacción de todos, hace difícil consolidar la tarea impostergable de actualizar la legislación interna de la Cámara en consonancia con el orden jurídico constitucional.

Ahora bien, de acuerdo al artículo constitucional en estudio, la Ley Orgánica del Congreso no puede ser objeto de reglamentación por parte del Presidente de la República; aunque de conformidad con el artículo 89, fracción I, goza de la facultad reglamentaria en general, además de que no existe norma que limite su actuación, lo cierto es que cualquier intervención de su parte pudiera coartar la libertad del cuerpo legislativo; independientemente de lo anterior es preciso recordar que la ley orgánica tiene como complemento un Reglamento de Debates que debe emitir en forma exclusiva el Congreso.

Otro ordenamiento que debe ser revisado es la Constitución, ya que en su artículo 72, se refiere al Reglamento:

Artículo 72. 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.

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que todo trámite relacionado con el proceso legislativo debe estar establecido en el Reglamento. Si a tal situación llegamos, entonces los acuerdos parlamentarios no tienen validez, o ¿cómo debemos interpretar éste artículo?

Esto nos demuestra un notorio desfase, entre la norma fundamental y la norma secundaria.

Los próximos párrafos, los dedicaremos a dar un pequeño resumen de algunas de las disposiciones que actualmente se aplican del Reglamento interior en vigor, y que no se oponen a la Ley Orgánica para el funcionamiento del Congreso.

El Reglamento en su primer artículo delimita el tiempo que durará el primer periodo en que sesionará el Congreso, y lo cual en parte se complementa con lo que dispone el artículo 66 constitucional.

Las disposiciones del artículo 2 al 9 no se cumplen; actualmente, la Ley Orgánica instauró en vez de una comisión instaladora, una Mesa de Decanos, cuyo funcionamiento será objeto de estudio en el siguiente capítulo. Ahora bien, previa instalación de las cámaras, los presuntos diputados y senadores se reúnen en su respectiva cámara el último día hábil del mes de agosto, para declararlas legalmente constituidas, tal y como lo establece el artículo 10 del Reglamento.

Las comisiones de cortesía, a que se refiere el artículo 11 de éste ordenamiento, que comunicarán al Presidente de la República y a la Suprema Corte de Justicia, el inicio de trabajo de las Cámaras, si se cumple hasta la fecha. Además, cada Cámara nombra una comisión que acompañará al Presidente de la República al interior del Congreso, sólo que dicha comisión sólo lo introduce y lo acompaña al retirarse éste, del recinto, es decir esta disposición se cumple parcialmente.

Otra disposición que se cumple, es la dispuesta por el artículo 12; en efecto, actualmente el 1º de septiembre, a las 17:00 horas se declara abierto el periodo de sesiones ordinarias del primer (segundo o tercero) año de su ejercicio. Quedando obsoleto, lo dispuesto por los artículos 13 y 14 siguientes.

De los artículos 15 al 26 que se refieren a la Presidencia, la vicepresidencia, los secretarios y los prosecretarios de las cámaras, mencionaremos que actualmente no se cumplen, pues contraviene las disposiciones de la Ley Orgánica.

Del artículo 27 al 54 del Reglamento Interior, se señala de qué manera se llevarán a cabo las sesiones en ambas cámaras; nos habla del orden del día de las sesiones, y algunos son sustento jurídico de las sesiones existentes.

A partir del artículo 55 hasta el 94 se establece el procedimiento al que se somete una iniciativa de ley, antes de ser discutida por el Pleno y también se habla de las comisiones, pero, en virtud de que hablaremos exclusivamente de ambos temas más adelante, no abordaremos estos temas por el momento.

A continuación, en los artículos subsecuentes del mismo ordenamiento encontramos la discusión de dictámenes o de asuntos que requieren una votación y que están establecidas a partir del artículo 95 hasta el 134.

Al respecto mencionaremos que actualmente se usan las mismas reglas para discutir asuntos que requieren de votación y los que solamente son para deliberar. Tal es el caso de los asuntos conocidos como de agenda política, en los que no existe una votación, son estrictamente deliberativos, pero que se ha acostumbrado sujetarlos a las reglas del debate propiamente parlamentario.

Por otro lado, consideramos pertinente mencionar que dentro de estos artículos, el Reglamento Interior menciona los supuestos en que se pueden interrumpir el discurso de un orador, el trámite por acordar o la decisión de la Mesa Directiva, y que puede presentar un legislador para diferentes fines y efectos, mejor conocidas como mociones.

Esto significa, que dentro del procedimiento que siguen las discusiones en las Cámaras, los legisladores tienen cierto tipo de derechos para que, sin observar el turno reglamentario, dirijan a la Presidencia (en cualquier estado que se encuentre el debate), alguna moción. El Presidente les dará o negará trámite.

Las mociones se clasifican de la siguiente manera:

MOCIÓN DE ORDEN.- Procede para ilustrar la discusión con la lectura de un documento; cuando se infrinjan artículos del Reglamento, en cuyo caso deberá ser citado el artículo respectivo; cuando se viertan injurias contra alguna persona o corporación, pero no podrá llamarse al orden al orador que critique o censure a funcionarios públicos por faltas o errores cometidos en el desempeño de sus atribuciones; o cuando el orador se aparte del asunto a discusión. Arts. 104, 105, 107 del Reglamento.

MOCIÓN SUSPENSIVA.- Se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar, y a algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar al efecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada. No podrá presentarse más de una proposición suspensiva en la discusión de un negocio. Arts. 110, 111 reglamentarios.

MOCIÓN ACLARATIVA.- Cuando algún individuo quisiera que se lea algún documento en relación con el debate para ilustrar la discusión, pedirá la palabra para el sólo efecto de hacer la moción correspondiente y aceptada que sea por la Cámara, la lectura del documento deberá hacerse por uno de los Secretarios, continuando después en el uso de la palabra el orador. Art. 113 del Reglamento.

Esta clasificación resulta sumamente importante debido a que actualmente se cumplen durante la celebración de las sesiones en ambas cámaras.

Otras disposiciones que consideramos importantes de mencionar son las que se refieren a los tipos de votaciones que existen actualmente en ambas cámaras y son las siguientes:

La votación nominal. Se realiza de la siguiente manera: cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no; un Secretario apuntará los que aprueben y otro los que reprueben. Concluido éste acto, uno de los mismos Secretarios preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los Secretarios y el Presidente. Los Secretarios harán enseguida la computación de los votos, y dirán desde las tribunas el resultado de la votación.

La votación económica. Se practica poniéndose en pie los individuos que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben. Si al dar la Secretaría cuenta del resultado de la votación económica, algún miembro de la Cámara pidiere que se cuenten los votos, se contarán efectivamente. A éste fin se mantendrán todos, incluso el Presidente y los Secretarios, en pie o sentados, según el sentido en que hubieren dado su voto, hasta que se vuelva a realizar el conteo total de los votos emitidos.

La votación por cédula. Se realiza de la siguiente manera: se procede a pasar lista de los legisladores presentes y al mismo tiempo cada legislador pasará al frente a depositar su voto en una urna transparente; concluida la votación, uno de los Secretarios sacará las cédulas, una después de otra, se realiza el conteo de las mismas y se da a conocer el resultado final de la votación.

En general, hemos dado a conocer las principales disposiciones que actualmente se aplican del Reglamento Interior, aclarando que, las disposiciones relativas a las votaciones se complementan actualmente con acuerdo parlamentarios y que otras disposiciones como el capítulo que se refiere a la Comisión Permanente serán estudiadas más adelante.

2.2.4 ACUERDOS PARLAMENTARIOS.

Los Acuerdos Parlamentarios debemos entenderlos como aquellas normas que se establecen conforme a las prácticas vigentes de procedimiento dentro de nuestro Congreso. La importancia del acuerdo deriva de que el dinamismo y la imprevisibilidad en el desarrollo de los trabajos imponen la necesidad de contar con mecanismos que favorezcan la fluidez en los debates que tienen lugar en las sesiones.

En México, los Acuerdos Parlamentarios deben registrarse en orden cronológico y textual en un libro específico para éste objeto. Las determinaciones o resoluciones tomadas en la Cámara de Diputados o de Senadores pueden constituir un acuerdo parlamentario. Ambos órganos deben observarlos fielmente.

En el artículo 3º de la Ley Orgánica, encontramos el sustento jurídico y origen de los acuerdos parlamentarios, el cual a la letra dice:

Artículo 3º. El Congreso y las Cámaras que lo componen, tendrán la organización y el funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta ley, el

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

Si atendemos a esta disposición, la legislación que regirá el funcionamiento de las Cámaras será el siguiente: en primer término estará la Constitución, continua la Ley Orgánica; seguida por el Reglamento, y por último, encontramos los Acuerdos o resoluciones Internas; ese sería el orden de jerarquía que tendrían estos acuerdos; por lo tanto, la validez de un acuerdo no debe contradecir ni al Reglamento, ni a la Ley, ni a la Constitución.

En la realidad, el Congreso ya ha rebasado a la legislación que lo regula, por ello, se tiene que pensar muy seriamente en actualizarla, ya que los acuerdos parlamentarios le han servido al Congreso para que no se detengan los trabajos legislativos, cuando la ley no puede ir más allá.

Los acuerdos parlamentarios tienen el propósito de fijar normas de carácter temporal para la atención y desahogo de algunos asuntos específicos. Constituyen pactos entre las fracciones partidistas de las cámaras que se someten a la aprobación del Pleno.

La Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que es la encargada de lograr los acuerdos o "consensos"; además, cada fracción parlamentaria tiene un coordinador, y en la práctica es quien acuerda con el "líder" de la Cámara o con los coordinadores de las otras fracciones. Así, los acuerdos políticos fundamentales, emanan de la Comisión de Régimen y de estas coordinaciones.

Éste tipo de acuerdos tienen una temporalidad limitada a la legislatura correspondiente, tan es así, que varios acuerdos que tuvo la anterior legislatura, han tenido que ser refrendados por esta Legislatura.

Los acuerdos integran y complementan las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso, logrando agilizar el trabajo en ambas Cámaras.

De esta manera concluimos esta parte de nuestro trabajo, no sin antes decir que los acuerdos pueden ser la base para poder obtener los reglamentos de debates adecuados para cada cámara y además lograr que los primeros no se encuentren por encima, ni de la Ley Orgánica, ni del Reglamento Interior.

En éste orden de ideas y a manera de conclusión, lo correcto es pensar que la Ley Orgánica se complemente con los reglamentos internos de cada una de las cámaras y que excepcionalmente, los acuerdos parlamentarios fueran los que pudieran darle salida a algún asunto, y no que el acuerdo parlamentario sustituya una norma permanente, como actualmente sucede.

2.3 TEMAS SELECTOS DE DERECHO PARLAMENTARIO

2.3.1 BICAMERALISMO

Nuestra Constitución en su artículo 50 establece al respecto:

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se depositará en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Éste artículo adopta el precepto en cuestión: el sistema bicamarista para el desempeño de la función legislativa en la que intervienen los diputados, representantes del pueblo y los senadores que representan a los Estados de la Federación.

Con la existencia de dos cámaras se pretendió fortalecer la toma de decisiones políticas a nivel nacional, en las que quedarán representadas todas las voluntades del pueblo mexicano.

De los tres poderes en que conforme al artículo 49 se divide para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación, en el Legislativo es donde reside la facultad de crear o modificar leyes de carácter federal, es así como la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas, de aplicación general, impersonal y abstracta conocidas como leyes, corresponde tanto a la Cámara de Diputados como a la Cámara de Senadores.

Para el desarrollo de éste tema, primero daremos cuenta de los antecedentes que dieron origen a que nuestra Constitución adoptara éste relevante principio.

El sistema bicameral se estableció por primera vez en los Estados Unidos de Norteamérica, que —a su vez— se inspiraron en la institución inglesa del Parlamento que constaba de dos cámaras; la baja, llamada la Cámara de los Comunes que representaba a la burguesía, y la alta llamada de los Lores que representaba a la nobleza y a los grandes propietarios.

Debido al sistema federal adoptado por Estado Unidos, en la Constitución norteamericana, en lugar de dividir al Poder Legislativo según un criterio de clase social como el modelo inglés, se consideró apropiado que la cámara baja reflejara los intereses de la población; mientras que la cámara alta representaría la de las entidades federativas.

De esta manera, el Senado en los Estados Unidos de Norteamérica nació como un mecanismo equilibrador, mediante el cual las entidades de escasa población compensaría esta desventaja que en la Cámara de Representantes los situaba en inferioridad frente a los Estados de mayor población.

Desde la Constitución norteamericana de 1787 se consagró un compromiso entre estados grandes y pequeños. Los estados grandes querían que cada estado tuviera un número de representantes en el Congreso en función del tamaño de su población. ¿Esto a que llevaría? pues a que hubiera un predominio de los Estados grandes en las tomas de decisiones porque tendrían mayor número de representantes. Los estados pequeños ante esta circunstancia quisieron equilibrar, contrarrestar esta preferencia de los estados grandes y lo que propusieron fue que aparte de tener una cámara en donde hubieran tantos representantes como población tuviera cada estado, también existiera una cámara a la que asistieran dos representantes por estado, independientemente del tamaño de su población. El resultado: una cámara baja, que le llaman "Cámara de Representantes", en donde van tantos representantes, según sea el tamaño de la población de cada estado, y una cámara alta o "Senado" en donde hay dos representantes por estado, independientemente del tamaño de la población de estos.

Un análisis de la historia constitucional, pone de manifiesto que la creación del bicameralismo en Inglaterra y Estados Unidos obedeció a distintas necesidades estructurales del sistema político, económico y social de estas naciones.

A continuación, mencionaremos algunas ventajas teóricas que tienen los sistemas que establecen un Poder Legislativo Federal bicameral sobre los unicamaristas:

Primeramente señalaremos, que la división del Poder Legislativo Federal en dos cámaras debilita a éste poder, que de residir en una sola cámara, sería demasiado poderoso en relación al Poder Ejecutivo. De esta manera con la adopción del bicameralismo se logra equilibrar la fuerza de ambos poderes políticos.

En segundo término, se ha considerado que de surgir una confrontación entre una de las cámaras del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, la existencia de dos cámaras permite la resolución del conflicto mediante la intervención mediadora de la cámara no involucrada en dicho conflicto.

En tercer lugar, dada la gran importancia de la función legislativa para el desarrollo integral del país, es conveniente que la iniciación, discusión y aprobación de leyes se haga con la mayor prudencia posible, por medio de pausadas reflexiones a través de la participación de las dos cámaras, moderando una a la otra y permitiendo la discusión sucesiva de una ley en dos foros independientes entre sí.

En el contexto constitucional mexicano el Poder Legislativo Federal ha pasado por diversas etapas que a continuación analizaremos.

Primero diremos, que la Constitución Mexicana de 1824, adoptó fielmente el modelo norteamericano antes descrito. A la Cámara baja se le denominó de Diputados y a la Cámara alta de Senadores, inspirándose directamente de la constitución Española de 1812 y en forma indirecta en la Constitución Norteamericana de 1787.

En segundo término, el texto centralista denominado "Las Siete leyes Constitucionales de 1836", también adoptó el modelo del bicameralismo. Sin embargo, debe señalarse que bajo el citado ordenamiento el Senado tuvo una naturaleza sui generis dado que al establecerse el gobierno centralista desapareció la organización federal y el Senado dejó de tener la representación de las entidades federativas.

Posteriormente, bajo las Bases Orgánicas de 1843, se estableció un sistema bicameral. Sin embargo, debe aclararse que en éste último documento el Senado si adquirió un carácter clasista, puesto que la tercera parte de éste estaba constituida por individuos que eran designados por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, siempre y cuando hubieran sobresalido en el campo civil, castrense o eclesiástico, además de haber fungido como presidente y vicepresidente de la República, secretario de despacho, ministro plenipotenciario, gobernador, senador o diputado, obispo o general de división.

Por otro lado, las restantes dos terceras partes del Senado eran seleccionadas por las asambleas departamentales de entre un grupo compuesto por individuos que fuesen

agricultores, ministros, propietarios o comerciantes y fabricantes. En consecuencia, debe señalarse que debido principalmente a la primera forma de integración de la tercera parte del Senado, la existencia de éste, y por ende, el sistema bicameral, fueron duramente criticados en subsiguientes sesiones constituyentes y por intelectuales liberales.

En 1847 se promulgó el Acta de Reformas que, con algunas modificaciones, restauró la Carta Magna de 1824. Bajo éste nuevo texto jurídico la estructura federalista del Senado, sufrió algunos cambios porque además de la representación estatal y del Distrito Federal, la Cámara alta debería también integrarse con una cifra de senadores que correspondiera al número de entidades federativas. Estos senadores, a su vez, eran elegidos por los demás senadores junto con los diputados y la Suprema Corte de entre un grupo de individuos que hubieren ocupado cargos de importancia.

Más tarde, la Constitución de 1857 suprimió el Senado, estableciendo un sistema unicameral, obedeciendo al recuerdo del régimen centralista, el cual impregnó al senado la modalidad de una "Asamblea Aristocrática, de carácter conservador y obstáculo que impedía la expedición de leyes progresistas", "almácigo de nulidades", como también se le calificaba.

Finalmente, en 1874 se reformó la Constitución de 1857, al reimplantarse el bicameralismo, según el modelo norteamericano. Así, la Cámara de Diputados tendría la representación popular, mientras que el Senado representaría nuevamente a las entidades federativas y al Distrito Federal. Posteriormente fue adoptado por la Constitución vigente y se ha conservado hasta nuestros días.

Conviene señalar que en la actualidad ambas cámaras son iguales por lo que hace al proceso legislativo y sólo poseen facultades distintas en el ámbito de las no legislativas cuyo ejercicio se reserva exclusivamente cada una de ellas. Mayormente, las facultades de vigilancia del Ejecutivo y de aprobación de sus nombramientos corresponde al Senado.

En el ámbito estrictamente legislativo, la voluntad legislativa del pueblo mexicano como colectividad organizada en nación corresponde ejercitarla a los diputados y senadores como miembros del Congreso, constituyendo ambas cámaras las ramas que integran el cuerpo legislativo de la nación, sin que puedan tener validez constitucional las leyes o decretos que sean votados por una sola, toda vez que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como unidad, como un todo; esto es, ambas cámaras realizan tareas complementarias entre sí y sólo actúan en forma independiente

tratándose de actas o acuerdo específicos de cada una de ellas en lo que toca a las facultades exclusivas conferidas expresamente por la propia Constitución, como en las previstas en los artículos 74, 76 y 77.

Es necesario considerar al bicameralismo; como un medio de organización parlamentaria que desde la primera época del constitucionalismo pretendió erigirse como un órgano independiente de la influencia gubernamental sobre su composición personal y sus funciones legislativas. A éste respecto Karl Loewenstein³⁸ expone en su "Teoría de los controles al poder del Estado" que una vez habiendo logrado la independencia funcional del Congreso, éste se constituye en un medio de "control interorgánico" frente al gobierno, pues cuestiona gran parte de sus actos.

El control interorgánico que tiene el parlamento, es rechazar una propuesta legislativa apoyada directa o indirectamente por el gobierno y su acción equivalente.

Se puede citar como otros medios corrientes de control político de la asamblea sobre el gobierno, a los siguientes:

- Por medio de preguntas e interpelaciones se debe investigar, criticar y controlar la situación del gobierno.
- Se integran comisiones de investigación.
- Se ratifican tratados internacionales.
- Se ratifican nombramientos hechos por el Presidente.

Es necesario mencionar, que dentro del mismo Congreso existen instituciones de control, a las cuales se les designa como "controles intraorgánicos".

Los controles intraorgánicos aplicados a la actividad Legislativa son:

1. El de independencia funcional del Congreso. Éste se refiere al autogobierno interno que tiene el Congreso, lo cual lo faculta a resolver sus cuestiones internas, los medios y reglas para tal efecto se encuentran consignadas en un Reglamento Interno, el cual tiene por objeto proteger el trabajo parlamentario contra cualquier intervención exterior.

³⁸ Ibidem. pp. 255-259.

El grado de autonomía e independencia parlamentaria es diferente en cada tipo de gobierno, ya que las funciones del Congreso dependen de ello.

2. El de Autonomía funcional. Éste se refiere al orden interno del Congreso, el cual se conforma de tal manera que las minorías están protegidas del dominio de las mayorías.

El sistema bicameral como control interorgánico, es el más importante políticamente y el más eficaz. Éste control se deriva de la naturaleza propia de la función legislativa, la cual está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes.

La Constitución autoriza a ambas Cámaras, de Diputados y Senadores, para debatir y aprobar separadamente cualquier proyecto legal, lo que les pone en situación de limitarse y controlarse respectivamente.

Éste medio de control entre las Cámaras, puede derivar en un bloqueo indisoluble al proceso político si no llegasen a un acuerdo, ya que las cámaras poseen las mismas facultades y su base electoral corresponde a diferentes estructuras sociales. Por lo anterior, la ley debe incorporar los mecanismos idóneos para solucionar los posibles conflictos entre cámaras dando la posibilidad de que prevalezca la voluntad de la cámara popular; así la disposición más común suele ser que la resistencia de la cámara alta puede ser vencida por mayoría calificada de la cámara baja.

Para terminar y a manera de conclusión, podemos decir que el bicameralismo actual en un sistema de gobierno como el nuestro, juega un papel importante y debe ser fortalecido para lograr un control efectivo del poder político.

Pensamos, que una de las intenciones del constituyente originario, al introducir la institución del bicameralismo en nuestra Carta Magna, fue en el sentido de mantener al Ejecutivo dentro de los límites que el mismo le había establecido, es decir los fijados en la Constitución.

Situación que hasta hace poco tiempo no se daba, pues dichas disposiciones se habían enfrentado a cierta barrera que es la de la de la composición de las cámaras.

La institución del bicameralismo no estaba completa, pues la función del Poder Legislativo como bien dice Diego Valadés³⁹, era hasta hace poco, la de ser escenario de debate político y foro para el pluralismo democrático y no propiamente la de legislar.

³⁹ VALADÉS, Diego, Constitución y política, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987. p. 152.

Actualmente, con las elecciones de 1997 y con la elección de un primer Presidente de la República que no pertenece al partido que mantenía la mayoría en el Congreso, dio como resultado el saber que existe un Poder Legislativo sumergido en una serie de ordenamientos internos obsoletos, un poder que además, debe controlar a un Ejecutivo que pertenece a un partido diferente al que gobernó durante mucho tiempo. Por eso, es ahora cuando el bicameralismo debe surgir, pues el órgano legislativo es un poder controlante por excelencia, es aquel que puede limitar mediante leyes o impedir que determinadas funciones se lleven a cabo pues quien puede legislar lo puede todo (siempre que no se contravenga a la Constitución).

Las actividades de la LVIII legislatura fueron muy cuestionadas, pero también debemos entender que no fue comprendida por sus difíciles decisiones. Consideramos, que el Congreso debe tratar de reforzar su autonomía funcional y contar con mayor independencia de actuación de sus miembros, esto con el fin de lograr la concertación de políticas que ya no sólo favorezcan al Ejecutivo, sino lograr que éstas sean incluyentes. Si el Ejecutivo no puede llevar a cabo la política de Estado, alguien debe y tiene la responsabilidad de hacerlo y ese debe ser nuestro Honorable Congreso de la Unión, no otro.

Y por último, habrá que fortalecer en gran manera las facultades de control político de las Cámaras sobre el Ejecutivo (aunque a éste último le sea difícil aceptarlo), con la intención de que explique al Congreso, la atención que dé a ciertos asuntos de importancia relevante, pues para los parlamentos actuales, las facultades de control se han vuelto igual o mayormente importantes que las de simplemente legislar.

Con 500 representantes del pueblo y 128 representantes de las entidades que conforman nuestra Federación, se compone nuestro Poder Legislativo; es un hecho que todos ellos deberán, en un futuro cercano, trabajar más tiempo, de una manera seria; deben actuar, respecto de sus decisiones, de manera profesional y responsable; ya no podrán improvisar. Deberán además, contar con un staff más amplio y profesional; deberán generar políticas convincentes, capaces de crear acuerdos entre la pluralidad de corrientes políticas existentes dentro de su seno; el trabajo legislativo debe ser armonioso entre ambas Cámaras, pues en tanto no se apruebe la reelección de legisladores, la Cámara de Senadores es la única que podrá darle un poco de continuidad a los trabajos legislativos, debido a que es la única cámara que puede atar los extremos entre esta legislatura y la venidera. Hacer valer el bicameralismo, aumentar sus facultades y atribuciones, actuar con prudencia y siempre en favor del pueblo, tal es el sentido de un sistema representativo y es el futuro inmediato de nuestro Poder Legislativo.

2.3.2 INMUNIDAD PARLAMENTARIA.

Éste tema deriva del artículo 61 constitucional que a la letra dice:

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de las mismas y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

El primer antecedente que influye sobre la legislación mexicana, en relación con la inmunidad parlamentaria, es el de la Constitución Política de la Monarquía Española, pues la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 128, segunda parte, señala que las causas criminales contra diputados serán juzgadas por el Tribunal de las Cortes.

Posteriormente, la Constitución de 1824 únicamente se refirió a la protección por las opiniones manifestadas o inviolabilidad parlamentaria. La primera regulación sobre inmunidad parlamentaria en México, son las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, que protegía a los senadores durante el tiempo de su encargo y hasta dos meses después de haber terminado su mandato.

El 23 de febrero de 1856, se expidió un decreto que otorgaba inmunidad a los diputados. En sus dos primeros artículos, se establecía que los diputados no podían ser perseguidos criminalmente, sin antes haber declaración expresa del Congreso; si el Congreso se declaraba por retirar la inmunidad parlamentaria se seguiría un proceso ante tribunales ordinarios.

El texto original del artículo 61 de la Constitución de 1917 consagró la inviolabilidad por las opiniones manifestadas por legisladores. Es entonces que se adiciona un segundo párrafo a dicho artículo constitucional, y se contempla en forma expresa la protección procesal o "fuero constitucional" de los parlamentarios respecto de los actos u omisiones que puedan generar una responsabilidad penal.

En México, a éste vocablo doctrinalmente se le conoce como inmunidad parlamentaria, pero no así en el texto constitucional de 1917 vigente, ya que su artículo 61 emplea el término fuero constitucional.

A continuación, veremos la figura de la declaración de procedencia, la cual es considerada como la forma o procedimiento para superar la inmunidad parlamentaria o procesal en materia penal (art. 111 constitucional).

Podemos definir a la Declaración de Procedencia como aquella serie ordenada y consecutiva de actos que debe realizar el órgano de gobierno facultado para ello, su objeto es el de llevar a cabo la función jurisdiccional para remover el fuero constitucional a un servidor público a fin de que pueda procederse penalmente en su contra.

El proceso legislativo del juicio de declaración de procedencia comienza, bien con la presentación de la denuncia o querrela contra un servidor público, la cual podrá ser formulada por los particulares; o bien, por la presentación de un requerimiento del Ministerio Público una vez cumplidos los requisitos procedimentales necesarios para el ejercicio de la acción penal, con el fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos que mencionamos a continuación.

Entre los sujetos que pueden ser sometidos a el procedimiento de declaración de procedencia, se encuentran los senadores y diputados del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados de la Asamblea del Distrito federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador de Justicia del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales ante el Instituto Federal Electoral y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Cuando se trate de los gobernadores de los estados, diputados locales y los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados a quienes se les hubiera imputado la comisión de delitos federales, la declaración de procedencia que al efecto dicte la Cámara de Diputados, se remitirá a la Legislatura Local que corresponda, para que proceda en el ejercicio de sus atribuciones y, en su caso, ponga al inculcado a disposición del Ministerio Público Federal o del orden jurisdiccional respectivo.

La denuncia, querrela o requerimiento del Ministerio Público, deberán presentarse por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados y ratificarse los dos primeros ante ella, dentro de los tres días naturales siguientes a su presentación. Realizada la ratificación que corresponda, la Secretaría General la turnará a la Sección Instructora.

La Sección Instructora está integrada buscando la participación plural de los Grupos Parlamentarios y se encargará de practicar todas las diligencias necesarias para establecer la existencia del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como la subsistencia del fuero constitucional cuya remoción se solicita, teniendo un plazo de sesenta días hábiles para presentar su dictamen, salvo que fuera necesario ampliar dicho término en la medida que resulte estrictamente necesaria.

Elaborado el dictamen por la Sección Instructora se avisará al Presidente de la Cámara para que cite a sesión al día siguiente para que la Cámara se constituya en Jurado de Procedencia para resolver el asunto, los Secretarios de la Mesa Directiva notificarán al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, al querellante o al Ministerio Público, según corresponda.

Durante la Sesión Plenaria de la Cámara el día en que se acordó resolver sobre la imputación, la Secretaría dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis que contenga los puntos sustanciales de éstas, dando lectura también al dictamen de la Sección Instructora.

Después se procede a darle la palabra al denunciante y enseguida al denunciado o a su defensor, o a ambos si alguno de éstos lo solicitara, para que aleguen lo que a su derecho convenga.

El denunciante tendrá derecho de réplica y si el denunciado lo hiciere podrá hacer uso de la palabra en último término. Retirados el denunciante y el denunciado del salón de sesiones, se procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

Se procederá a su discusión en lo general, es decir, sobre el conjunto de dictamen, y después en lo particular respecto de los artículos reservados.

En el supuesto de que se encuentre el dictamen a discusión en lo general y también en lo particular y no esté ningún diputado inscrito en la lista de oradores, el Presidente de la Mesa Directiva declarará que no habiendo quien haga uso de la palabra se somete el dictamen a votación nominal en lo general y en lo particular en un solo acto.

Para la discusión en lo general del dictamen, cada Grupo Parlamentario dispondrá de quince minutos para una intervención de fijación de posición; los diputados que no pertenezcan a ningún Grupo Parlamentario acordarán con uno de los Grupos su participación en la fijación de posición y podrán inscribirse directamente en la discusión en lo particular.

Agotada la fijación de posiciones, se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno; las intervenciones de los Grupos Parlamentarios se realizarán en orden creciente en razón del número de integrantes que los conforman. Al concluir el primer turno de los diez minutos el Presidente de la de la Mesa Directiva podrá consultar si el asunto se encuentra lo suficientemente discutido mediante votación económica y en caso de no estarlo se continuará con la segunda ronda.

Agotada la discusión en lo general se procederá a su votación, si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular; en estas votaciones se necesita ser aprobado por la mayoría absoluta. Para la discusión en lo particular se discutirá cada artículo reservado. Se abrirá un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro a favor por cada artículo, cada turno será de cinco minutos. Después de la discusión de cada artículo se procederá a su *votación nominal*, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta.

Si la Cámara de Diputados resolviera que no procede, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista el fuero, pero tal declaración no será obstáculo para que el procedimiento continúe su curso cuando el servidor público haya concluido el desempeño de su empleo, cargo o comisión. En caso contrario, se declarará que ha lugar a proceder contra el inculpado, éste quedará inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes.

Cuando se presente el caso de que se siga proceso penal a un servidor público, sin haberse satisfecho el procedimiento al que se ha hecho referencia, la Secretaría de la misma Cámara o de la Comisión Permanente libraré oficio al Juez o tribunal que conozca de la causa, a fin de suspender el procedimiento en tanto se plantea y resuelve si ha lugar a proceder.

En general, éste es el procedimiento de cómo se lleva a cabo éste requisito de procedibilidad, como se le denomina en materia penal.

2.3.3 DURACIÓN DE CADA PERIODO DE SESIONES

En la constitución, en sus artículos 65 y 66, se establecen los periodos en que habrá de reunirse el Poder Legislativo a sesionar. Ambos artículos señalan que el Congreso debe reunirse a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias el cual no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año; y a partir del 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, el cual no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año; fuera de éste tiempo se prevé el funcionamiento de la Comisión Permanente (artículo 78 constitucional) o si fuera necesario, la convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones.

Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar el estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a nuestra Constitución. En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.

En total podrá estar reunido, ordinariamente hasta cinco meses, por año, y 16 días más cada seis años, esto sin contar con que, si ambas cámaras se ponen de acuerdo respecto a que han concluido los asuntos de su competencia, pueden estar menos tiempo reunidas del previsto por la Constitución; es decir que, es posible disminuir, pero no aumentar su tiempo de reunión. Las cámaras, no podrán según el artículo 68 constitucional suspender por más de tres días sus sesiones; para que pueda hacerlo se requiere el consentimiento de la legisladora.

En el último párrafo del artículo 66, se faculta al Presidente de la República para terminar o no un periodo de sesiones en el Poder Legislativo, solamente en el supuesto de que las dos cámaras no lleguen a un acuerdo éste podrá terminar las sesiones antes de las fechas que se refiere ese artículo. De lo anterior inferimos, que el Congreso de la Unión, por disposición constitucional, en forma ordinaria, debe reunirse dos veces al año, en las fechas y durante el tiempo estipulado, salvo convocatoria de la Comisión Permanente.

El Legislativo para reunirse y sesionar en las fechas fijadas no requiere convocatoria por parte del Presidente de la República, de la Comisión Permanente o de otro poder.

Ahora bien, de 1917 a 1923 por sí y sin mediar la Comisión Permanente, el Presidente de la República, estaba facultado para convocar al Congreso o a las Cámaras a periodos extraordinarios de sesiones. Actualmente, el Congreso de la Unión o alguna de las cámaras que lo componen pueden ser convocados por la Comisión Permanente a reunirse en periodos extraordinarios de sesiones; la Comisión Permanente puede hacerlo por sí o a instancias del Presidente de la República; en éste caso la agenda es limitada, pues sólo pueden conocer de los asuntos objeto de la convocatoria y no existe límite en cuanto al número de periodos al que puedan ser convocados.

El Congreso de la Unión y las cámaras que lo componen sólo pueden sesionar validamente en sus recintos parlamentarios; sin que sus presidentes tengan la facultad de variarlos de manera temporal o definitiva. El único facultado para cambiar el lugar de sesiones es el mismo Congreso.

Además de las sesiones ordinarias y las extraordinarias, para el maestro Elisur Arteaga⁴⁰ también existen otras clasificaciones y son las siguientes:

Sesiones Secretas. Previstas en el artículo 205 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. A esta solo concurren los integrantes de la cámara y se complementa esta disposición, con el artículo 33 en el que se disponen los negocios que se tratarán en éste tipo de sesiones como lo son: Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la República o su gabinete, los Gobernadores de los estados o los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; también cuando se trate de oficios que con la nota de "reservados" dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las Legislaturas de los Estados; los caso en que se trate de asuntos puramente económicos de la Cámara o sean relativos a relaciones exteriores y en general los asuntos que a consideración del presidente de la cámara deban tratarse a reserva. Con estas últimas disposiciones debemos entender que las sesiones secretas pueden ser ordinarias o extraordinaria y darse en un periodo ordinario o extraordinario.

Continuando con lo que expone el maestro Elisur, también existen sesiones permanentes. Según los artículos 28, 41, 42, 43 y 44 de Reglamento, éstas son aquellas que acuerdan celebrar una Cámara o el Congreso en Cámara Única, por mayoría de votos, para tratar exclusivamente lo que se determine en el acuerdo respectivo, y que no concluye sino hasta haberse agotado el orden del día, fuere leída, discutida y aprobada el acta de la sesión o cuando así lo acordare la propia cámara.

⁴⁰ VALADÉS, Diego, Op. Cit. pp. 267-268.

Otra clasificación es la de sesiones conjuntas. Por regla general el Congreso sesiona de manera separada, y por excepción celebrará sesiones como asamblea única, que sólo escuche, oiga, pero no delibere; esto en función de que al encontrarse las dos cámaras reunidas se vuelve inoperante el sistema de pesos y contrapesos que se busca con la existencia de las dos cámaras. Se tuvo la precaución de permitir al Congreso, instituido como asamblea única, deliberar sólo cuando se constituye en colegio electoral y cumplir con lo que establece el artículo 84 y 85 constitucional.

El artículo 5º y 6º de la Ley Orgánica señalan los casos en que una sesión se puede llevar a cabo de manera conjunta, y son los siguientes: Cuando se trate de la apertura o clausura de sesiones ordinarias. Cuando se trate de la presentación del informe presidencial ante el Congreso. Cuando se trate de la apertura o clausura de sesiones extraordinarias. Cuando sea necesario que el Congreso se instituya como colegio electoral y éste designe un presidente interino. Cuando la falta del presidente ocurriese en los 4 últimos años del periodo respectivo el Congreso nombrara un Presidente Sustituto. Cuando se trate la renuncia o la licencia del Presidente.

Cuando el Congreso sesione conjuntamente lo hará en el recinto que ocupe la Cámara de Diputados y el Presidente de ésta lo será de aquél. Éste tema, últimamente se ha convertido en un verdadero debate, ya que a simple vista el tiempo en que sesiona el Congreso es muy reducido y por tanto debe ser más amplio, con el fin de que los legisladores agoten los temas de cada periodo con la certeza de que la resolución que tomen sea la más adecuada para al país.

Al respecto Miguel Carbonell, considera que el Congreso debe trabajar más en virtud de que: "Mientras los órganos ejecutivos actúan [...] todo el año, las cámaras cuentan con menos de la mitad de ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes."⁴¹

En la legislación comparada ninguna legislatura tiene periodos ordinarios tan reducidos, Costa Rica, Chile, Uruguay, Francia y España trabajan en promedio 201.6 días, contra los 153 que lo hacen los legisladores en México. Y es que en realidad, compartiendo los comentarios del maestro Miguel Carbonell, la función principal del Legislativo, junto con la de crear leyes, es también la de controlar al Ejecutivo en su actuar; esto último, es un fenómeno que no se llevaba a cabo, sin embargo, con las actuales circunstancias políticas, ya lo estamos viviendo, el Poder Legislativo ha pedido al Ejecutivo y a su gabinete, le rinda

⁴¹ CARBONELL, Miguel. *Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional en México*. "Jurídica". Anuario del departamento de derecho de la Universidad iberoamericana, número 30, p. 18.

cuentas de sus actos (mediante comparecencias), y en fecha reciente han hecho claudicar a dos Secretarios de Estado.

El Legislativo está adquiriendo fuerza, empuje, y si en realidad quiere realizar una verdadera y efectiva vigilancia, deberán ampliarse las fechas en que éste sesiona.

Consideramos de manera personal, que el periodo de trabajo legislativo aumente hasta ocho meses y medio con posibilidad de extenderse a nueve; es decir, el primer periodo iniciaría el 15 de agosto al 15 de diciembre (cuatro meses) y el segundo periodo comenzaría el 1º de febrero hasta el 15 de junio del año siguiente (cuatro meses y medio), en el que funcionará la Comisión Permanente de mes a mes y medio durante el primer receso de trabajo y dos meses durante el segundo receso de actividades.

2.3.4 REELECCIONES

Otro de los temas que ya está siendo discutido en el Congreso de la Unión, es lo relativo a la reelección de los legisladores, por lo que lo analizaremos brevemente. Recordemos que actualmente, nuestra Ley de Leyes establece que el mandato de los legisladores es temporal, fija su duración y establece como vía para acceder a él, el voto de la ciudadanía. Esta disposición se estableció desde la Constitución de Cádiz y sólo varió en 1836, en el que el encargo de diputado se ejercía durante dos años y el de senador en seis.

En México, durante el siglo antepasado y parte del anterior, el periodo de los diputados fue de dos años; el de los senadores de cuatro y es, hasta 1933, cuando estos periodos se aumentan a tres y seis años respectivamente; al mismo tiempo, en ese mismo año se prohibió la reelección de los legisladores para el periodo inmediato, medida que fue extensible en los Estados.

Carranco Zúñiga y Díaz Martínez opinan que la no reelección inmediata llevó a los diputados a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. Es inusual que un diputado regrese a su distrito a rendir cuentas, a dar explicaciones de su labor y hacerse responsable de su conducta en la cámara.⁴²

El maestro Elisur⁴³ enumera diversas razones que según él, se han tomado en cuenta para la duración en los mandatos, de las cuales enumeraremos las que consideramos más importantes:

⁴² CARRANCO, Zúñiga Joel y Díaz Martínez Froylan, Reelección restringida de los legisladores en México, Revista Lex, México 1997., p. 29.

⁴³ ARTEAGA, Nava Elisur, Op. Cit. p. 226

Primera. Hacer depender de la voluntad de la ciudadanía la función legislativa; que sea ella, mediante el voto y el libre juego de los partidos políticos, quien determine el rumbo a seguir y la que defina si la actuación del presidente es o no adecuada para elegir a un Congreso que sea o no favorable a su política.

Segunda. Los autores de "El Federalista" consideran que: "Es una máxima aceptada y con sólido fundamento la de que, cuando no entran en juego otras circunstancias, cuanto más grande sea el poder, menor debe ser su duración y a la inversa, que cuanto menor es el poder, con mayor tranquilidad puede prolongarse su duración."⁴⁴

Tercera. Evitar que alguien se considere irresponsable o dueño del cargo, por el hecho de haber sido electo para un periodo prolongado y se olvide de los intereses nacionales y los de sus electores.

Lo cierto es que, el primer razonamiento ya se está cumpliendo, pues a partir de las reformas constitucionales de 1996 se logró contar con un Congreso plural, sin que existiera una mayoría de diputados pertenecientes a un mismo partido, dando como resultado, el descubrir los verdaderos pesos y contrapesos del poder y de lo valioso que puede ser un sistema representativo.

El segundo razonamiento lo compartimos, pues es cierto que actualmente no hay otras "circunstancias" más que las de la "política", es decir, aún no encontramos la forma de que exista más convergencia entre los intereses de la política con los del pueblo. La política, actualmente, es más, pero también es necesario que sus intereses coincidan con más frecuencia con los del pueblo para que éste le favorezca con su voto. Mientras esto no suceda, la reelección no funcionará, pues no se puede dar continuidad al trabajo legislativo en tanto los legisladores sigan buscando mantener estrechas relaciones políticas con su partido que con las personas que votaron por él.

El poder con que cuentan los legisladores es demasiado y puede ser más, por eso, en éste momento, deberán permanecer menos tiempo en él. Suele suceder, como lo dice el tercer razonamiento, que en ocasiones un diputado electo de plano se olvide de su distrito.

⁴⁴ HAMILTON, Madison Jay, El federalista, Fondo de Cultura Económica, México 1957. p. 226.

Las circunstancias pueden variar, puede ser porque no sabe qué es y cuál es su función como legislador, no sabe de sus facultades, no le gustaría entrometerse en problemas de interés político, o porque simplemente no le gusta ni le interesa trabajar a favor de sus electores, no lo sabemos. Lo cierto es que en la actualidad, el momento político que estamos viviendo ya no aceptará que esto suceda, esto terminará pronto; el trabajo de legislador ya no será fácil, los futuros legisladores deberán ser verdaderos políticos y profesionales en su totalidad (sin menospreciar la composición de la LVIII Legislatura, que se caracterizó, mediante buenos pero aún pocos políticos y gente preparada, por demostrar lo difícil que es y será el trabajo en el Congreso), personas trabajadoras que compartan sus intereses con los nacionales y los de su electorado. Hasta entonces, estaremos en posición de discutir su reelección.

Cierto es que, la reelección traería grandes ventajas a nuestro sistema de gobierno, más aún, como nos dice el maestro Miguel Carbonell: "Todo parece indicar que tanto la alternancia como el pluralismo derivado de la creciente competitividad electoral son hechos que llegaron para quedarse y no meramente coyunturales".⁴⁵ Es cierto, continúa diciendo éste autor, que si se permite la reelección inmediata de los legisladores, además de buscar promoción en su partido, prestaría mayor atención a sus electores.

Además, bajo el incentivo de la reelección aumentará la preocupación de los legisladores por desempeñar con responsabilidad su cargo. Y coincidimos con Alonso Lujambio al señalar que: "Un legislador que ha sido electo en un distrito uninominal y quiere reelegirse, tendrá que cultivar a su electorado, explicarle su conducta [...] El legislador lleva a su distrito liderazgo, argumentos, cifras, eventualmente algún beneficio material concreto [...]".⁴⁶

Asimismo, la reelección provocaría que se profesionalizaran los mismos legisladores y con ello la creación y desarrollo de verdaderas "políticas de Estado".

"Los legisladores se vuelven expertos trabajando [...] Los legisladores profesionales le hacen el seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender, a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales

⁴⁵ CARBONELL, Miguel, Op. Cit. p. 15.

⁴⁶ La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas, Quórum, México, enero de 1996, p. 23; del mismo autor, Reelección legislativa y estabilidad democrática, Estudios, Filosofía, historia, letras, número 32, ITAM, México, primavera de 1993 y ¿Para que servirían las reelecciones en México?, Quórum, México, abril de 1993. Citado por Carbonell, Op. Cit, p. 16.

son los guardianes de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (y no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura), tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores verdaderamente especializados, tienen incentivos para aprender nuevas cosas porque podrán capitalizar su esfuerzo. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de las materias sobre las que legislan".⁴⁷

Y es que la falta de experiencia de nuestros legisladores se ha hecho evidente y, algunos escritores como Fernando F. Dworak y Benjamín Hill, citando a Emma Campos, sostienen que:⁴⁸

"De los 4,296 legisladores priístas que han pasado por el Congreso Federal solamente 714 se han reelecto una o más veces, lo que equivale a un escasísimo 16%. De los 3,628 diputados priístas en el periodo 1934-1997, la gran mayoría – 3,144 individuos- se ha electo sólo una vez. Esto equivale al 87% del total, lo que nos deja una tasa de reelección de 13.3%. Ahora bien, de los 484 diputados que se han reelecto, solamente 85 lo han hecho más de una vez, es decir el 2.3% del total.

El análisis de los senadores se realizó con base en un total de 668 priístas que ocuparon uno o más escaños de la Cámara Alta, desde 1934 hasta 1997. En términos de sus niveles de experiencia y reelección, la situación en la Cámara de Senadores es mucho más dramática que la de los diputados, ya que más del 95% de los senadores nunca regresó al Senado. Además, de los 28 senadores que se reeligieron, únicamente Emilio Manuel González Parra estuvo tres veces en el Senado; el resto sólo regresó a la Cámara de Senadores por una ocasión.

Finalmente, con respecto a la continuidad en la escasa acumulación de experiencia senatorial, 18 de los 27 senadores que se eligieron dos veces (el 67.8%) no dio ningún "brinco" para reelegirse (16 se reeligieron después de 6 años y los otros dos después de 3 años, a partir de que empezó a renovarse la Cámara por mitades) Emilio González Parra dejó pasar 12 años entre cada una de sus reelecciones (no obstante, cabe mencionar que en esos dos periodos intermedios ocupó un escaño en la Cámara de Diputados)."

⁴⁷ Id.

⁴⁸ DWORAK, Fernando F., Reelección Legislativa: Más argumentos en pro, Revista Etcétera, número 265, México 1998, pp. 7-8.

Al tener que regresar los legisladores a buscar el voto en sus distritos originales, se generaría un incentivo para una mejor y más eficaz gestión por parte de los representantes y para mantener un contacto más estrecho con los votantes. En un diseño político que, como en el caso mexicano, no permite la reelección inmediata, el legislador busca mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Sabe que al terminar el periodo para el que fue electo dependerá del partido la posibilidad de continuar con su carrera política.

En cambio, si se permitiera la reelección inmediata, los legisladores no solamente buscarían promoción hacia adentro de sus partidos –como sucede en la actualidad– sino que prestarían mucha mayor atención a los electores.

Bajo el incentivo de la reelección quizás aumente la preocupación de los legisladores para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el tiempo de la legislatura sin aportar nada a los trabajos de los órganos legislativos correspondientes.

Por último, debemos tomar en cuenta a los partidos políticos ya que juegan un papel muy importante en éste tema. Supongamos que existiera la reelección inmediata de los legisladores. ¿Quiénes podrían apostar a la profesionalización de sus cuadros y dar continuidad a la actividad parlamentaria? Serían, sin duda, los partidos. Ellos tendrían en sus manos la postulación o no de los candidatos y el electorado decidiría.

Esto nos lleva a entrar en otra área propia de estos institutos políticos, el proceso de selección de sus candidatos, en virtud de que éstos atienden a intereses y grupos de poder, en la asignación de candidaturas más que en el trabajo y desempeño como legislador. Por otro lado, como se comentó, al postular candidatos con experiencia parlamentaria pudiera ser una fórmula para continuar en éste proceso de profesionalización del Poder Legislativo. En cuanto a los plurinominales, el pago a su mal trabajo sería su salida de las listas en la siguiente elección.

Por el contrario, la reelección permitiría a los diputados que hayan hecho un buen papel y su partido no los quisiera seguir apoyando, indisciplinarse o en su caso cambiarse de partido y si ha desempeñado un buen papel, ganaría de nueva cuenta la posición. Aquí podemos decir que los partidos políticos premian la disciplina, es una virtud que aquilatan para futuras nominaciones y designaciones de encargos en la administración pública o trabajo del propio partido.

Pudiera señalarse que si la reelección legislativa inmediata fuera permitida, se cree que a la larga se perpetuarían los legisladores en sus curules; esto no lo consideramos razonable ya que en virtud de que sólo los que tuvieron oficio y dotes parlamentarias serían quienes lograrán esta continuidad y no aquellos que las circunstancias los pusieron ahí. Si se permite la reelección inmediata se pagarían algunos costos, pero éstos serían menores a los que se pagarán por no existir. Un ejemplo de esto se pudo ver en la Cámara de Diputados de la LVII legislatura, la primera de carácter plural en México, en la que sólo una de cuatro iniciativas fue aprobada por el Congreso, éste es el resultado de la falta de una cultura parlamentaria consolidada.

La reelección a que nos estamos refiriendo sería inmediata, y a la que pudiera incorporarse el límite constitucional de que no pueda permanecer en su cargo un legislador por más de doce años. Lo explicaremos de esta forma, los periodos del cargo serán los mismos, los Diputados, lo serían hasta por cuatro periodos, el primer periodo como electos y otros tres con posibilidad a ser reelectos. Mientras que los Senadores lo serían hasta por dos periodos. El primer periodo como electo y otro con la oportunidad de ser reelectos.

Asimismo, nosotros creemos que para que se de la reelección, se deben de tomar las medidas necesarias para acotarla, de tal forma que se concilien los beneficios de la reelección con la renovación responsable, conveniente y gradual de los cuerpos colegiados.

Para el caso de los diputados, quizá convendría agregar que los que lo fueran por representación proporcional (los llamados "plurinominales"), luego de haber sido electos por dos periodos consecutivos, tendrían que hacerlo por el principio de mayoría relativa en su primera y segunda oportunidad de reelegirse; con esto último se evitaría, de alguna manera, el excesivo fortalecimiento de las oligarquías de los partidos.

También creemos que, esto hace suponer que a pesar de las buenas razones teóricas que puedan existir, antes de implantar una medida como la reelección legislativa inmediata, se deben hacer esfuerzos importantes de divulgación social para explicar su sentido, pues de lo contrario pueden ser vista como una regresión en el proceso democratizador de México.

Otro punto que se debe de tomar en cuenta es el de los Diputados y Senadores propietarios que lleguen a ejercer el máximo permitido de periodos por medio de la reelección, no podrán ser postulados en el siguiente periodo ni siquiera como suplentes, ya que se considera que tendrían potencialmente la posibilidad de ser llamados a ejercer el cargo.

Por lo que proponemos que la redacción del artículo 59 constitucional quedara de la siguiente manera:

Artículo 59. Los senadores podrán ser reelectos por una sola ocasión para ocupar el mismo cargo durante el periodo inmediato y los diputados hasta en tres.

Una vez transcurridos dichos periodos consecutivos, ambos podrán presentarse como candidatos al mismo cargo una vez pasado, por lo menos, un periodo intermedio.

Los legisladores electos, ya sea por el principio de mayoría o de representación proporcional, no podrán ser reelectos por el de representación proporcional para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero ningún senador y diputado propietario podrá reelegirse para el periodo inmediato con el carácter de suplente.

Así las cosas, apoyamos la reelección inmediata de los diputados y senadores, aclarando que no consideramos que éste sea el tiempo para aprobar una reforma de esta magnitud, por las siguientes razones:

Primero. Es necesario que los legisladores dejen de mantener una relación estrecha con su partido y trabajar en favor de la nación y del electorado al que representan, situación que excepcionalmente se ve actualmente en el Congreso, pero lo importante es que esta actividad existe, va en aumento y estamos concientes que algunos de esos diputados y senadores volverían a ser electos por lo que han hecho hasta el momento, pero desafortunadamente todavía son pocos, los demás obedecen otros intereses y otra parte de ellos ni siquiera se presentan a trabajar.

Segundo. Es necesario completar el paso anterior, pues de lo contrario en estas circunstancias, lo único que se lograría sería una parálisis legislativa, en razón de que unos trabajarían por su distrito, otros por los partidos, otros ni se molestarían en trabajar, etc., sin que en realidad se logre construir y caminar hacia adelante. Y por supuesto, esperar a que las legislaturas posteriores se sigan conformando de manera plural.

Tercero. El mismo Congreso deberá contar, internamente con servicios y personal de apoyo lo suficientemente profesional, que faciliten y agilicen el trabajo de los legisladores y hacer de las comisiones, el centro del real debate.

Actualmente, ambas Cámaras, pero por separado, cuentan ya con un Servicio Civil de Carrera, el cual deberá consolidarse como el responsable de formar, actualizar y especializar a los candidatos a ingresar y de los funcionarios de carrera que trabajen en esos órganos colegiados. Asimismo, se impulsó mediante el esfuerzo conjunto de las cámaras, la creación de una biblioteca, cuyo acervo bibliográfico, mantendrán y acrecentarán ambas legisladoras.

Además, se han establecido instituciones de investigación jurídica y legislativa para mejorar el trabajo del Congreso de la Unión, las cuales se están conformando de manera un poco lenta pero que sin duda, alcanzarán a influir en la vida de las siguientes legislaturas.

La reelección de legisladores será inminente, las bases se están dando, pues ya contamos con un órgano electoral autónomo cuya función principal es la de asegurar que cualquier tipo de elecciones que se lleven a cabo en nuestro país, sean cristalinas; sólo debemos esperar el momento justo y que sus órganos internos se consoliden como verdaderos auxiliares del trabajo legislativo.

Por todo lo anterior es que, desde nuestro punto de vista, la implantación de la reelección inmediata tendría las ventajas que ya se han mencionado y que podrían suponer un salto cualitativo muy importante para la vida política de México y la creación de un Poder Legislativo que esté a la altura de las nuevas circunstancias a las que se enfrente el país.

ÓRGANOS QUE INTEGRAN AL PODER LEGISLATIVO FEDERAL EN MÉXICO Y EL PROCESO LEGISLATIVO

3.1. CONGRESO DE LA UNIÓN.

El presente capítulo es un estudio de los artículos comprendidos en el Capítulo II, TITULO TERCERO de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, denominado: "Del Poder Legislativo", a efecto de analizar la integración y facultades del Congreso de la Unión. En el capítulo anterior, nos dimos cuenta que el Congreso de la Unión se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores.

Antes que nada, debemos establecer que el Congreso General tiene facultades limitadas de acuerdo al principio de distribución competencial que rige entre las entidades federativas y la Federación. Al tenor de lo anterior se debe aclarar que existe una clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas, principio que se encuentra establecido por el artículo 124 constitucional, que a la letra señala:

Artículo 124: Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

De lo anterior se debe destacar que sólo la Constitución otorga facultades a los Poderes de la Unión y de ninguna manera, lo puede hacer una Ley.

Esta disposición se complementa con lo que establece la fracción XXX del artículo 73 constitucional en la que se establece que las facultades legislativas del Congreso de la Unión, como órgano de la Federación, tienen que estar expresamente establecidas en la Constitución, es decir, que sin facultades expresas no puede expedir leyes con imperio normativo en toda la República. Ahora bien, esta fracción prevé lo que suele denominarse

"*facultades implícitas*" del Congreso de la Unión, en el sentido de que está capacitado para expedir "todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas" todas las facultades que le otorga la Constitución y que ésta concede a los Poderes de la Unión.

La facultad legislativa del Congreso de la Unión, consiste en las atribuciones otorgadas por la Constitución a dicho organismo para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas leyes en sentido formal y material.

El artículo 73 de la Constitución, enmarca la mayor parte de las facultades del Congreso de la Unión. Cabe mencionar que el Congreso General tiene dos ámbitos de competencia: el local, cuando se desarrolla como órgano legislativo del Distrito Federal, compartiendo esta función con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; y el Federal, cuando actúa como órgano Legislativo de la Federación.

Según la Constitución, el Congreso puede legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias conferidas expresamente a la Asamblea Legislativa; expedir su Estatuto de Gobierno y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión, en relación con el Distrito Federal.

De acuerdo a lo anterior y a la Constitución, el Congreso de la Unión va a tener una serie de facultades que a continuación desarrollaremos.

Las facultades del Congreso de la Unión: "Son las que se ejercitan separada y sucesivamente por cada una de las dos Cámaras. Esto quiere decir que el ejercicio de la facultad se agota en cada caso concreto hasta que el asunto pasa por el conocimiento de una Cámara primero y de la otra después. Las facultades del Congreso de la Unión están reunidas en su mayor parte, en la enumeración que de ellas hace el artículo 73 constitucional, pero en varios otros preceptos constitucionales, hay dispersas otras facultades de esta primera clase."⁴⁹

Las facultades del Congreso de la Unión como Asamblea Única: "Son las que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos Cámaras, reunidas en una sola asamblea".⁵⁰

⁴⁹ TENA, Ramírez Felipe, Derecho constitucional mexicano, 32ª Edición, editorial Porrúa, México 1998, p.295.

⁵⁰ Ídem.

Con lo anterior, dentro de la Constitución existen artículos que reglamentan estas facultades y que se refieren a la relación con el titular del Poder Ejecutivo, ya que se trata del informe que debe de rendir, al nombramiento del Presidente interino o sustituto, a la renuncia y a la protesta al tomar posesión del cargo. Dichos artículos son: 69, 84, 85 y 56 respectivamente.

El artículo 73 de nuestro máximo Código, contiene la mayor parte de las facultades legislativas con que está investido el Congreso la Unión, las cuales son⁶:

I.- Facultades en materia tributaria.

De acuerdo a las fracciones VII, X, XXIX del artículo 73 de la Constitución, se refieren a las materias sobre las que el Congreso de la Unión puede establecer impuestos y también dispone la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.

II.- Facultades en materia económica.

Se traduce en las leyes que debe dictar el Congreso de la Unión, para que el Estado Mexicano esté en posibilidad de cumplir con los imperativos que enmarcan los artículos 25, 26 y 28 constitucionales. De esta manera, el Congreso expide normas generales que rigen la planeación nacional del desarrollo económico; el abasto y control de áreas económicas; la inversión mexicana, la extranjera y la transferencia de tecnología. Todo esto conforme a las fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F del artículo 73 constitucional.

Asimismo, la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución contempla la facultad que tiene el Congreso de la Unión para ejercer un control financiero sobre el Presidente de la República, el cual se traduce en la expedición de la ley que le permita a éste último celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, en base a los lineamiento prescritos en dicha fracción.

Según las fracciones X y XVIII, el Congreso de la Unión tiene facultad de expedir leyes que establezcan y determinen el funcionamiento del Banco Central y de las Casas de Moneda. Siendo competente también para dictar reglas que determinen el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

⁶ En todas las facultades cuando se señale una fracción siempre será del artículo 73 constitucional, no se señala en todas para evitar se muy repetitivo.

III.- Facultades en materia de población.

El Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, según lo prescrito por la fracción XVI. Y de acuerdo a la fracción XXIX-C, el Congreso expedirá leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, para así cumplir con los objetivos previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

IV.- Facultades en materia de educación.

El Congreso de la Unión está facultado para legislar en esta materia, según la fracción XXV y en relación con el artículo 3, fracción VII, constitucional, el cual dice que éste expedirá las leyes que definan las bases para el establecimiento y organización en todo el país, de centros de educación e instituciones de cultura. Para tal efecto, unificará y coordinará la educación en toda la República, mediante leyes que distribuyan la función social y educativa entre la Federación y los Estados y Municipios; que fijen las aportaciones económicas correspondientes a tal servicio; y que señalen las sanciones aplicables a los funcionarios que infrinjan las disposiciones relativas.

V.- Facultades en materia del trabajo.

Son, la fracción X del artículo 73 constitucional y el artículo 123, segundo párrafo, los que determinan la facultad del Congreso para expedir leyes sobre trabajo, conforme a las bases que establece el segundo de los artículos mencionados.

VI.- Facultades en materia de comercio.

La fracción X del artículo 73 de la Constitución, otorga al Congreso de la Unión, la facultad de expedir leyes que regulen en todo el país la actividad comercial. La fracción IX lo faculta también para que, mediante ordenamientos jurídicos impida que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

VII.- Facultades en materia de comunicación.

El artículo 73, en su fracción XVII, lo faculta para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y las que regulen el servicio postal en toda la República.

VIII.- Facultades en materia de defensa nacional.

En la fracción XII del artículo 73 de nuestra Carta Magna se encuentra la facultad que tiene el Congreso de la Unión para declarar la guerra en vista de los datos que le presente el Ejecutivo, dicha declaración se traduce en la emisión de una ley, la cual sólo produce efectos para el pueblo mexicano, siendo ésta ley un conjunto de normas generales que obligan a la población del país a cumplir las disposiciones inherentes al estado de beligerancia.

Conforme a la fracción XIII del artículo en comento, el Congreso de la Unión deberá expedir leyes que permitan declarar buenas o malas las presas del mar y tierra, así como expedir las normas de derecho marítimo aplicables en tiempos de guerra.

Según la fracción XIV corresponde al Congreso la facultad de expedir leyes que reglamenten la organización, servicio y sostenimiento de las instituciones armadas de la Unión: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales.

Por último, la fracción XV establece la facultad del Congreso para expedir normas con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.

IX.- Facultades para la jurisdicción federal.

Para que los Tribunales Federales estén en posibilidad de cumplir con sus atribuciones, es necesario que el Congreso de la Unión expida leyes sustantivas y adjetivas aplicables a los procedimientos jurisdiccionales federales. Tales facultades están establecidas en las fracciones XXI, XXII, XXIX-H y XXX.

X.- Facultades para la coordinación de seguridad pública.

Es la fracción XXIII, la que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización, funcionamiento, ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las corporaciones federales de seguridad pública.

XI.- Facultades en materia de organización.

Mediante estas facultades el Congreso expide leyes que regulan el funcionamiento de los órganos de la Federación. En la fracción X, se le faculta para crear y suprimir empleos públicos de la Federación. Conforme a la fracción XX, expide leyes de organización del

Cuerpo Diplomático y de los Consulares mexicanos. De acuerdo a la fracción XXIV, va a expedir la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que regulen la gestión, control y evaluación de los Poderes Federales puedan desarrollar a sus facultades expresas.

XII.- Facultades en materia de salud.

La fracción XVI determina que el Congreso de la Unión expida leyes relativas a la salubridad general de la República. Asimismo, éste ordenamiento dio vida a un Consejo de Salubridad General, dependiente del Presidente de la República. El Consejo de Salubridad General podrá expedir disposiciones generales obligatorias en el país en materia de salud.

XIII.- Facultades en materia patrimonial.

En base a las fracciones X, XVII, XIX y XXIX-G, el Congreso de la Unión expide leyes que regulan la preservación del patrimonio nacional y la razonable explotación de los recursos naturales. De esta manera tenemos que regulará a los hidrocarburos, la minería; el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; las reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de los terrenos baldíos y su predio; la concurrencia federal, estatal y municipal, en sus respectivas competencias en materia de protección ecológica.

XIV.- Facultades en materia de protección civil.

La fracción XXIX-I determina que mediante la expedición de leyes establecerá las bases de coordinación en materia de protección civil entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios.

XV.- Facultades en materia del deporte.

De acuerdo con la fracción XXIX-J a través de leyes en esta materia, establecerá las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, estableciendo además la participación de los sectores social y privado.

XVI.- Facultades en otras materias.

También podrá, el Congreso de la Unión según la fracción X, regular mediante leyes las actividades de la industria cinematográfica, juegos con apuestas y sorteos. Además, de acuerdo con la fracción XXIX-B expide leyes sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales.

XVII.- Facultades implícitas.

Mediante la fracción XXX, se prevén las facultades implícitas del Congreso de la Unión. A través de ellas podrá expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades ya mencionadas y todas las otorgadas por la Constitución a los Poderes de la Unión. Por lo tanto, para que sea posible el uso de las facultades implícitas, es necesario que exista una facultad expresa que por ella sola permita ejercerla.

Como se comentó con anterioridad, la actividad del Congreso no se acaba con la función legislativa, pues además, constitucionalmente puede realizar actos administrativos, los cuales tienen características contrarias a la ley, ya que son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de decretos y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto. En otras palabras, las facultades que el Congreso de la Unión realiza al aplicar normas generales a casos concretos sin resolver controversias, son actos administrativos que éste organismo realiza a través de decretos.

En cuanto a la facultad jurisdiccional que tiene encomendada el Congreso de la Unión, se da cuando éste aplica normas generales a casos concretos, resolviendo controversias. Esta función se concreta con la emisión de un fallo que determina la inocencia o culpabilidad del servidor público sujeto a juicio político.

Para el estudio de la organización y el funcionamiento del Congreso de la Unión, nos apoyaremos en lo que establecen al respecto la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Acuerdo Parlamentarios.

3.1.1 CÁMARA DE DIPUTADOS.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario, es electo un suplente (artículo 51 de la Constitución).

Organización Interna.

1.- Pleno de la H. Cámara de Diputados.- Es el órgano de mayor jerarquía en la Cámara de Diputados. La expresión "en Pleno" se utiliza para expresar que un cuerpo colegiado cuenta con la concurrencia de todos sus componentes.⁵¹ También recibe el

⁵¹ DICCIONARIO Universal de Términos parlamentarios, 2ª. edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 1998, pp. 732-733.

nombre de Pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum (Art. 63 constitucional), a fin de que pueda sesionar. Generalmente, los trabajos del Pleno son conducidos por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, de acuerdo con los estatutos y reglamentos.

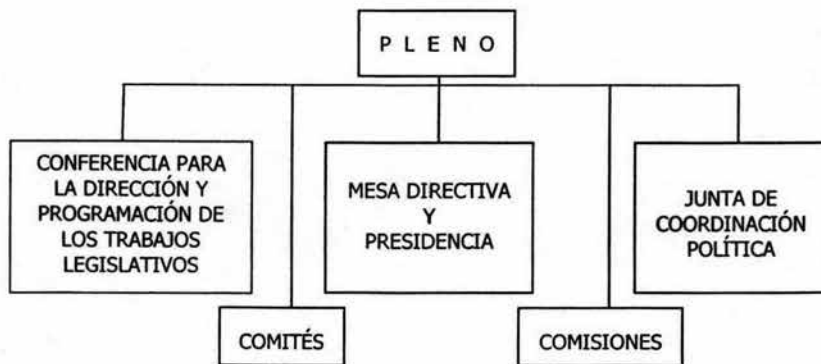
2.- Sesión Constitutiva.- Al inicio de cada legislatura se llevará a cabo ésta; a ella asisten los Diputados electos y es conducida por una Mesa de Decanos. Es en dicha sesión en donde se va a realizar la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, la cual constituye uno de los órganos de esta Cámara.

3.- Mesa de Decanos.- En términos de la Ley Orgánica, ésta debe de instalarse el 29 de agosto del año de la elección a las 11:00 horas; una vez reunidos, el Secretario General, en el ámbito de su competencia, informará que cuenta con la documentación relativa a los legisladores electos, es decir, la lista de los que la integran.

La Mesa de Decanos de la Cámara de Diputados, estará integrada por Diputados electos que tenga la mayor antigüedad en el desempeño de las tareas legislativas. En caso de presentarse antigüedades iguales se decidirá a favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas, y en su caso, a los de mayor edad.

La función de la Mesa de Decanos será la conducción de la Sesión Constitutiva de la Cámara, para lo cual, el que cuente con mayor antigüedad en la Mesa, fungirá y se desempeñará como Presidente. Los vicepresidentes y secretarios serán nombrados de acuerdo a las sucesivas mayores antigüedades.

Para una mejor visión de su composición realizamos el siguiente cuadro:



4.- Mesa Directiva.- De acuerdo al artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General, esta mesa tiene por objeto conducir las sesiones de la Cámara y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. Cada año legislativo se elige nueva Mesa Directiva. Sus miembros pueden ser reelectos.

Está conformada por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios. Los grupos parlamentarios postulan a quienes deban integrarla cuidando que sean personas prudentes, tolerantes, respetuosas y con experiencia en la conducción de asambleas.

La elección se hará por el Pleno de la Cámara, mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, pudiendo realizarse a través de cédulas o utilizando el sistema de votación electrónica. Esta elección debe ser comunicada al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Congresos Locales de los Estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Si la elección de los integrantes de la Mesa Directiva es para el segundo y tercer año de ejercicio de la legislatura, se realizará en la sesión preparatoria en que inician dichos periodos y es conducida por la Mesa Directiva que concluye su encargo.

La Mesa Directiva, se rige bajo los principios de imparcialidad y de objetividad. Entre sus atribuciones, están:

- La de conducir las sesiones de la Cámara asegurando su adecuado desarrollo;
- Interpretar las normas de la Ley Orgánica del Congreso General y otros ordenamientos relacionados a la actividad parlamentaria, necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones;
- Tomar en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios para determinar durante las sesiones, las formas por adoptar en los debates, discusiones y deliberaciones;
- Determinar las sanciones por conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria;
- Elaborar el anteproyecto del estatuto en la parte referente al servicio de carrera parlamentaria, para que éste sea considerado por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos para la elaboración del proyecto de dicho estatuto;

- Cuidar que todo dictamen, propuesta, moción, comunicado u otro escrito cumpla con las normas que regulan su formulación y presentación;
- Designar comisiones de cortesía.

Dicho órgano está dirigido y coordinado por su Presidente, durante los periodos de sesiones la Mesa Directiva se reúne cuando menos una vez a la semana y durante los recesos lo hace con la periodicidad que la misma Mesa determine. Tomará sus decisiones por mayoría absoluta de sus integrantes y en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

El Presidente de la Mesa Directiva también es de la Cámara de Diputados y, específicamente, sus atribuciones son:

- Presidir las sesiones del Congreso General, las de la Cámara, las de la Comisión Permanente, las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos velando por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, por la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara, haciendo prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo;
- Citar, abrir, prorrogar, suspender, levantar y aplazar las sesiones del Pleno;
- Conceder el uso de la palabra, dirigir los debates y ordenar se inicien las votaciones;
- Mandar lo pertinente para que los Diputados se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones;
- Dar curso a los asuntos y negocios en los términos de la normatividad aplicable, determinar los trámites que deben recaer sobre las cuestiones con que se de cuenta a la Cámara;
- Convocar a reuniones, tanto a la Mesa Directiva como a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Firmar con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva;
- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen;

- Firmar con uno de los Secretarios del Presidente y uno de los Secretarios del Senado, las leyes y decretos que expida el Congreso de la Unión y firmar con uno de los Secretarios los decretos, acuerdos y resoluciones de la Cámara;
- Firmar la correspondencia y otras comunicaciones de la Cámara;
- Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en las personas que resulte necesario;
- Conducir las relaciones institucionales con el Senado, con los Poderes de la Unión, los Estados y del Distrito Federal, teniendo además la representación protocolaria de la Cámara de Diputados en el ámbito de la diplomacia parlamentaria;
- Garantizar el fuero constitucional de los Diputados y velar por la inviolabilidad del Recinto Legislativo;
- Exigir e imponer el orden al público asistente a las sesiones;
- Requerir a los Diputados faltistas a concurrir a la sesiones de la Cámara, comunicar al Pleno las sanciones que les correspondan;
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública; y
- Disponer la elaboración del Bando Solemne.

Por su parte, los vicepresidentes asisten al Presidente en el ejercicio de sus funciones. En específico, la representación protocolaria de la Cámara puede ser llevada a cabo por un vicepresidente.

Sobre los secretarios, el artículo 25 de la Ley Orgánica le otorga las siguientes facultades:

- Asistir al Presidente de la Cámara en sus funciones de conducción de las sesiones del Pleno;
- Comprobar el quórum de las sesiones del Pleno, llevar el cómputo y registro de las votaciones y dar a conocer el resultado de ellas, para tal efecto tendrán a su cargo la supervisión del sistema electrónico de asistencia y votación;
- Dar lectura a los documentos y desahogar los trámites parlamentarios, en los términos que disponga el Presidente;
- Supervisar los servicios parlamentarios referentes a la celebración de las sesiones del Pleno;
- Firmar junto con el Presidente las leyes y decretos del Congreso General, acuerdos y demás resoluciones de la Cámara;
- Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Cámara.

5.- Grupos Parlamentarios.- El artículo 70, párrafo tercero, de la Constitución es la base que reconoce a los Grupos Parlamentarios, ya que establece que la ley va a determinar formas y procedimientos para que los Diputados se agrupen, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Los Grupos Parlamentarios deberán presentar a la Secretaría General en la primera sesión ordinaria de la Legislatura: El acta que contenga la decisión de sus miembros de constituirse en grupo, especificando el nombre del mismo y la lista de sus integrantes; el nombre del Diputado designado como coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes vayan a desempeñar otras actividades directivas; las normas acordadas por sus miembros para su funcionamiento interno, según los estatutos de su partido político. Hecho esto, el Secretario General hará publicar los documentos consultivos de los Grupos Parlamentarios.

El Coordinador del Grupo Parlamentario, expresa la voluntad del mismo; promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Cada Coordinador de los Grupos Parlamentarios deberá informar a la Mesa Directiva acerca de las modificaciones que ocurran en la integración de su respectivo grupo.

Los Grupos Parlamentarios están encargados de otorgar información, asesoría y de preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros. De acuerdo a la representación de cada Grupo Parlamentario tenga, la Junta de Coordinación política asigna recursos así como locales adecuados para cada uno de ellos.

También existen Diputados que no pertenecen a ningún Grupo Parlamentario y por éste motivo son denominados Diputados Independientes, guardándoles las mismas consideraciones que a los demás.

6.- Junta de Coordinación Política.- Es la expresión de la pluralidad de la Cámara. Es el órgano colegiado en que se impulsan entendimientos y convergencias políticas, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno adopte las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden, se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. El Coordinador

del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta en la Cámara será el Presidente de la Junta, por la duración de la legislatura. En caso de no haber una mayoría absoluta la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual, y lo harán los coordinadores de los grupos, en orden decreciente del número de legisladores que lo integren. Deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la legislatura.

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados tiene como atribuciones:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieren de su votación en el Pleno;
- Presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma;
- Proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas;
- La designación de las delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de otros países o de carácter multilateral; con respecto a estas reuniones, en los recesos, la Junta de Coordinación Política podrá hacer la designación a propuesta de su Presidente;
- Presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara;
- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero, a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo;
- Asignar, en los términos de ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios;

7.- Grupos parlamentarios de Amistad.- De acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a proposición de la Junta de Coordinación Política, el Pleno aprueba su Constitución y tienen como objetivo la atención y seguimiento de vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que nuestro país sostiene relaciones diplomáticas.

En la Cámara de Diputados, durante la LVIII había los siguientes Grupos Parlamentarios de Amistad y fueron presididos por los partidos que se indican. **PRI**: Brasil, Canadá, China, España, Francia, Guatemala, Francia, Holanda, India, Indonesia, Marruecos, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Venezuela. **PAN**: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Belice, Costa Rica, Chile, Estados Unidos, Finlandia, Israel, Italia, Polonia, Rusia, Sudáfrica. **PRD**: Ecuador, Honduras, Portugal, Reino Unido, Turquía. **PVEM**: Bélgica, El Salvador, Japón, **PT**: Cuba, Paraguay. **PAS**: Ucrania, **CDPPN**: Nicaragua.

La creación de los grupos de amistad, fue aprobada por votación económica en sesión del Pleno de la Cámara el 30 de abril de 2001. Cada "grupo de amistad" se integró con doce miembros, que fueron designados por la Junta de Coordinación Política con el auxilio de la Comisión de Relaciones Exteriores en la siguiente proposición: Cuatro Diputados del PRI, cuatro del PAN, dos del PRD, y dos de los otros grupos parlamentarios y partidos, alternadamente; y su directiva se formó con un Presidente y uno o dos secretarios, según lo acordó la propia Junta, quien recabó los listados de cada grupo parlamentario y partido representante en esta Cámara.

8.- De la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.- Esta forma de organización de los legisladores sólo existe en la Cámara de Diputados. Está integrada por el Presidente de la Cámara –quien la preside- y los miembros de la Junta de Coordinación Política y debiendo quedar integrada el día siguiente, a más tardar, en que se haya constituido la Junta de Coordinación Política.

Durante el periodo de sesiones se reúne cada quince días por lo menos, y durante los recesos cuando así lo determine. Sólo se reunirá cuando el Presidente de la Conferencia o por lo menos tres grupos parlamentarios la convoquen. Las resoluciones se tomarán por consenso, pero en caso de que no se dé, será por mayoría absoluta a través del voto de los coordinadores de los grupos parlamentarios. Únicamente en casos de empate votara el Presidente. La conferencia tiene como atribución:

- Establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del Orden del Día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones;
- Proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y

unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en términos previstos en la Ley Orgánica;

- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos;
- Llevar al pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara, en los términos que señala la Ley Orgánica.

Organización Técnica y Administrativa

1.- Secretaría General.- De ella dependen las Secretarías de Servicios Parlamentarios y las de Servicios Administrativos y Financieros, sus respectivas funciones están establecidas en el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, aprobado el 26 de abril del año 2000. En el se señalan las direcciones y oficinas que quedan adscritas a cada una de estas Secretarías.

El Secretario General de la Cámara de Diputados por su parte tiene las atribuciones siguientes:

- Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara, en los términos previstos por la Ley Orgánica;
- Fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros;
- Ejecutar en los casos que le corresponda, así como supervisar, vigilar e informar trimestralmente del cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros; y
- Formular los programas anuales de naturaleza administrativa y financiera.

El artículo 49 del la Ley Orgánica señala que: La Secretaría de Servicios Parlamentarios se integra con funcionarios de carrera y confiere unidad de acción a los servicios siguientes:

- Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva.
- Servicios de la Sesión.
- Servicios de las Comisiones.

- Servicios del Diario de los Debates.
- Servicios del Archivo
- Servicios de Bibliotecas.

Cada uno de los Servicios establecidos anteriormente se constituye en una Dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, conforme a lo que se disponga en el Estatuto.

Requisitos para ser Diputado.

Los requisitos para ser Diputado, se encuentran señalados en el artículo 55 de nuestra Constitución y son:

1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
2. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
3. Ser originario del estado en el que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
4. Para poder figurar en las listas de Diputaciones plurinominales se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.
5. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;
6. No estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito que le corresponda.
7. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte 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.
8. Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.
9. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, para poder ser electos deberán separarse definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;
10. No ser Ministro de algún culto religioso, y
11. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 de la Constitución.

Su integración.

La Cámara de Diputados, será fundamentalmente la Cámara de representación nacional, y se integrará con quinientos Diputados, trescientos son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, a través del sistema de distritos electorales uninominales y los doscientos Diputados restantes son electos por el principio de representación proporcional, a través del sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La diferencia entre uno y otro principio, es que en el principio de votación mayoritaria relativa, se elige al candidato que más votos haya obtenido en relación con los otros candidatos con que compitió. Este principio opera sólo en demarcaciones específicas llamadas distritos electorales uninominales, y se nos dice que la demarcación territorial de dichos distritos será la que resulte de dividir la población total del país, entre los trescientos distritos señalados.

Además, establece que la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos Diputados electos por el principio de mayoría. Ahora bien, el principio de representación proporcional, busca reflejar la cantidad de votos obtenidos por cada partido en el número de escaños congresionales obtenidos por cada uno de ellos.

Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Por separado cada Asamblea colegisladora cumple, de conformidad con el mandato constitucional, facultades exclusivas, es decir, sin la intervención de su homóloga legisladora. De acuerdo a la opinión del doctrinario Enrique Sánchez Bringas, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados pueden ser divididas en tres grupos a saber: 1.- facultades de publicidad electoral; 2.- facultades de control presupuestal y; 3.- facultades para declarar la procedencia de la justicia.⁵²

1.- Tienen facultad de publicidad electoral de acuerdo a la fracción I del artículo 74 constitucional, pues expedirá el Bando Solemne para dar a conocer a nivel nacional la declaración que lleve a cabo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del Presidente que haya resultado electo.

⁵² SÁNCHEZ, Bringas Enrique, Derecho Constitucional, 3ª. Edición, editorial Porrúa, México 1998, Pág. 442-444.

"Éste acto –expedir el bando- no puede ser vetado; no se trata de una ley o de un decreto; independientemente de ello, permitirlo sería poner la suerte del presidente electo en manos del saliente, que pudiera ser su rival político."⁵³

2. Las facultades de control presupuestal se encuentran en las fracciones II y IV, del artículo 74 constitucional. Corresponde a dicha Cámara de Diputados 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.

La fracción IV del mismo artículo por su parte, determina que deberá examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, debiendo preceder a la aprobación de dicho presupuesto, la aprobación de la Ley de Ingresos por parte del Congreso de la Unión, ya que no puede haber gastos sin previsión de ingresos. Así mismo, le es otorgada la facultad para revisar la Cuenta Pública del año anterior, para tal efecto, se va a apoyar en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

El objetivo de la revisión de la Cuenta Pública es conocer los resultados de la gestión financiera, comprobando si se ajustaron a los criterios señalados por el presupuesto y si se cumplió con los objetivos contenidos en los programas; si de tal examen resultaran discrepancias entre unas y otras cantidades, se procede a determinar las responsabilidades correspondientes.

"Se trata de una facultad de naturaleza ejecutiva confinada a una comisión de la Cámara de Diputados, en la práctica se le denomina Comisión Ordinaria de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (Art. 43, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso). La función de vigilancia, por su naturaleza, no es objetable por parte del Ejecutivo, tampoco puede serlo el informe que dicha comisión rinda a la Cámara de Diputados."⁵⁴

3.- La Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas para declarar la procedencia de la acción de la justicia, pues según la fracción V del artículo 74, corresponde a ella declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que incurran en delito (procedimiento de declaración de procedencia), de acuerdo a lo estipulado por el artículo 111 constitucional. Además, el segundo párrafo de la fracción en comento determina

⁵³ ARTEAGA Nava, Elisur, op. cit. Pág. 467.

⁵⁴ ARTEAGA Nava Elisur, Op. Cit. Pág. 466. *A partir de diciembre del 2000 surge la Auditoría Superior de la Federación que viene a sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda en la revisión de la cuenta pública.

que esta Cámara debe conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos de que habla el artículo 110 constitucional, fungiendo como órgano de acusación en los juicios políticos que contra ellos se instauren. Para un manejo más ágil de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se desarrollan en el siguiente cuadro:

Art.41 Frac. III párrafo 4.	El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del I.F.E. serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, a propuesta de los grupos parlamentarios. También se nombrarán a los suplentes.
Art.74 Frac. I	Expedir el Bando solemne para dar a conocer la declaración de Presidente electo.
Frac. II	Coordinar y evaluar el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.
Frac. IV	Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos. Revisar la Cuenta Pública con apoyo de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (Art.79).
Frac. V:	Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos (Art.111). Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos (Art. 109) y fungir como órgano de acusación (Art. 110).
Art. 75	Aprobar el Presupuesto de Egresos, señalando la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley.
Art. 79. Frac. IV	Designar al titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

3.1.2 CÁMARA DE SENADORES.

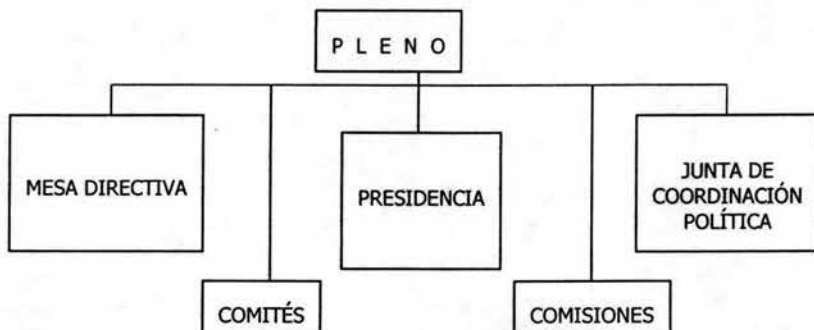
La Cámara de Senadores o Senado de la República, es la instancia que tiene por objeto representar ante el Poder Legislativo, a la Federación, constituida ésta por los 31 estados y el Distrito Federal.

Las atribuciones constitucionales de esta Cámara, se explican en la estructura del Estado Federal, imponiendo a sus integrantes la representación de los intereses de los estados. De acuerdo al artículo 56 de la Constitución, el Senado será renovado en su totalidad cada seis años. Además por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

Organización Interna

1.- Pleno de la H. Cámara de Senadores.- Recibe el nombre de Pleno la reunión a la que asisten los miembros que integran éste órgano parlamentario, en el caso del Senado, es el número previsto por lo dispuesto en el Reglamento General para la integración del

quórum (Art. 63 constitucional), a fin de que pueda sesionar. Generalmente, los trabajos del Pleno son conducidos por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara, de acuerdo con los estatutos y reglamentos. Para una visión más sencilla de cómo está organizada la Cámara de Diputados se elaboró el siguiente cuadro:



La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, define la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, lo cual a continuación desarrollaremos:

2.- Sesión Constitutiva.- Es aquella que se celebra al inicio de cada legislatura. Al igual que en la Cámara de Diputados, asisten los Senadores electos y es conducida por una Mesa de Decanos. Es en dicha sesión en donde se va a realizar la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, la cual constituye uno de los órganos de esta Cámara.

3.- Mesa de Decanos.- En términos de la Ley Orgánica, ésta debe de instalarse el 29 de agosto del año de la elección a las 11:00 horas; una vez reunidos, el Secretario General en el ámbito de su competencia informará que cuenta con la documentación relativa a los legisladores electos, la lista de los que integrarán la legislatura, la antigüedad de cada uno de ellos y mencionará el nombre de quienes corresponde integrar la Mesa de Decanos, solicitándoles que ocupen su lugar en el presidium.

La Mesa de Decanos de esta Cámara, estará integrada por Senadores electos que tenga la mayor antigüedad en el desempeño de las tareas legislativas. En caso de presentarse antigüedades iguales se decidirá a favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de legislaturas, y en su caso, a los de mayor edad.

La función de la Mesa de Decanos será la conducción de la Sesión Constitutiva de la Cámara, para lo cual, el que cuente con mayor antigüedad en la Mesa, fungirá y se desempeñará como Presidente. Los vicepresidentes y secretarios serán nombrados de acuerdo a las sucesivas mayores antigüedades.

4.- Mesa Directiva.- Se elige en la sesión constitutiva de la Cámara, el 29 de agosto del año de la elección, para el primer año de ejercicio de la legislatura y para los años subsecuentes dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones del Congreso.

Se integra igual que la de la Cámara de Diputados, con un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula. La Mesa durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en dichos periodos actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente.

La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 66, otorga a la Mesa Directiva, las siguientes facultades:

1. Observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:
 - a. Presidir los debates y votaciones del Pleno y determinar el trámite de los asuntos, conforme a la Constitución, a la Ley y al Reglamento correspondiente;
 - b. Formular y cumplir el orden del día para las sesiones;
 - c. Asegurar que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con todos los requisitos de legalidad;
 - d. Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial;
 - e. Conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la otra Cámara, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y con las del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria, designando para tal efecto a quienes deban representar a la Cámara en eventos de carácter internacional;
 - f. Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad;
 - g. Presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto mensual y anual de egresos de la Cámara.

- h. Asignar los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios;
- i. Elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera.
- j. Organizar y supervisar las funciones a cargo de las Secretarías Generales, la Tesorería, el Servicio Civil de Carrera y crear las unidades administrativas que requiera la Cámara;
- k. Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los Servidores Públicos de la Cámara, mandos medios y superiores, acordados mediante los procedimientos señalados en esta Ley, las disposiciones reglamentarias y los acuerdos aplicables; y
- l. Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.

Según ese mismo artículo, las facultades que se precisan en los incisos a), c), d), e), f), g) y k), serán ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva.

Y concluye diciendo que las facultades que se precisan en los incisos b), h), i) y j), serán ejercidas de manera colegiada, por acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Mesa Directiva. En caso de empate, el Presidente de la misma tendrá voto de calidad. Para sesionar válidamente deberán asistir más de la mitad de sus integrantes.

Por otra parte, en lo relativo a los aspectos de orden administrativo, el artículo 107 de la Ley Orgánica faculta a la Mesa Directiva para que proponga al Pleno los nombramientos de los titulares de las Secretarías Generales de Servicios Administrativos y de Servicios Parlamentarios, así como de la Tesorería de la Cámara.

Las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva están distribuidas en diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso General:

El Artículo 67 nos dice que sus facultades son:

- Ser el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. Deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual tendrá las siguientes atribuciones:
- Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del Pleno;
- Dar curso a los asuntos y determinar los trámites que deben recaer en aquellos con que se dé cuenta a la Cámara;

- Conducir los debates y aplicar el Reglamento correspondiente;
- Firmar, junto con uno de los secretarios de la Cámara, y en su caso con el Presidente y un secretario de la Colegisladora, las leyes y decretos que expidan la Cámara de Senadores o el Congreso de la Unión, así como los acuerdos y demás resoluciones de la Cámara;
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones oficiales de la Cámara;
- Presidir la conducción de las relaciones del Senado y representarlo en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros Poderes de la Federación o autoridades del Distrito Federal, así como en las reuniones de carácter internacional, pudiendo delegar su representación en cualquiera de los otros integrantes de la Mesa Directiva;
- Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido veinte días hábiles después de aquél en que se les turne un asunto, para que lo presenten en un término de diez días; si no presentaren el dictamen dentro de ese término y no mediare causa justificada, el o los proponentes podrán solicitar que se turne a otra Comisión;
- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;
- Solicitar el uso de la fuerza pública en los términos establecidos en esta ley;
- Requerir a los senadores faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y aplicar, en su caso, las medidas y sanciones procedentes;
- Dirigir las tareas de las secretarías generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, pudiendo delegar esta facultad en los vicepresidentes y secretarios;
- Otorgar poderes para actos de administración y para representar a la Cámara ante los tribunales en los juicios de cualquier naturaleza en que ésta sea parte; y
- Las demás que le confieran esta Ley y el Reglamento.

Otro tanto de facultades, las encontramos asignadas por el artículo 73, el cual dice que esta facultado para formular la declaratoria de Constitución de cada grupo parlamentario en la primera sesión ordinaria del Pleno.

Y el artículo 79 finalmente dice que, además deberá asignar de manera definitiva la ocupación de los espacios y los escaños en el salón de sesiones, de tal forma que los integrantes de cada grupo parlamentario queden ubicados en un área regular y continua. Para ello, los coordinadores de los grupos podrán formular propuestas de ubicación. En todo

caso, el Presidente resolverá con base en el número de integrantes de cada grupo, en orden decreciente, el número de grupos conformados y las características del salón de sesiones".

Acerca de los Vicepresidentes la Ley Orgánica establece en su artículo 69 que están obligados a asistir al Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones y lo sustituyen en sus ausencias temporales.

Sobre los Secretarios la ley en su artículo 70 establece que éstos:

- Con el apoyo de la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, asisten al Presidente de la Cámara en los actos relacionados con la conducción de las sesiones ordinarias del Pleno y tendrán las siguientes atribuciones:
- Pasar lista de asistencia al inicio de las sesiones para verificar que existe el quórum constitucional;
- Desahogar los trámites legislativos que les correspondan;
- Firmar junto con el Presidente, las leyes y decretos expedidos por la Cámara, y en su caso por el Congreso, así como los demás acuerdos de la propia Cámara;
- Expedir las certificaciones que disponga el Presidente de la Mesa Directiva;
- Recoger y computar las votaciones y proclamar sus resultados cuando así lo disponga el Presidente de la Mesa Directiva;
- Presentar al Pleno en la primera sesión de cada mes, una relación de los asuntos turnados a las Comisiones, dando cuenta de los casos que hayan sido o no despachados;
- Extender las actas de las sesiones, firmadas después de ser aprobadas por el Pleno, y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo;
- Cuidar que las actas de las sesiones queden escritas y firmadas en el libro correspondiente.
- Leer los documentos listados en el orden del día;
- Distribuir las iniciativas y dictámenes que vayan a ser objeto de discusión o votación, con la oportunidad debida;
- Abrir, integrar y actualizar los expedientes de los asuntos recibidos y asentar los trámites y resoluciones;
- Vigilar la impresión del Diario de Debates, y
- Las demás que les atribuyan esta Ley, los ordenamientos relativos a la actividad legislativa o que les confiera el Presidente de la Cámara.

5.- Grupos Parlamentarios.- Son las formas de organización que podrán adoptar en éste caso los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en la deliberación en que participan sus integrantes. Sólo los senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores. Se constituirá un grupo parlamentario por cada partido representado en la Cámara.

El Coordinador del grupo parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas que la Ley Orgánica del Congreso General le otorga a los grupos parlamentarios.

Los grupos parlamentarios alientan la cohesión de sus miembros para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política.

6.- Junta de Coordinación Política.- Es la instancia en donde se expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan los entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara. La junta se conforma al inicio del periodo constitucional de cada legislatura y se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la legislatura más dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno por el grupo parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura.

Dentro de sus atribuciones se encuentran: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los senadores que integrarán la Comisión Permanente; elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del pleno.

Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una legislatura el Coordinador del grupo parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. Si al iniciar la legislatura ningún coordinador cuenta con éste requisito, la Presidencia será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los grupos parlamentarios que cuenten con un número de senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara. El orden anual para presidir la Junta será determinado por el Coordinador del grupo parlamentario de mayor número de senadores.

Dentro de las atribuciones del Presidente de la Junta de Coordinación Política se encuentran: promover la adopción de los acuerdos necesarios para el adecuado desahogo de la agenda legislativa de cada periodo de sesiones; proponer a la Junta el proyecto de programa legislativo y el calendario del mismo y asegurar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta.

Organización Técnica y Administrativa

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a la Cámara de Senadores para regular su estructura y funcionamiento interno. Asimismo, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos define la organización técnica y administrativa de la Cámara de Senadores, y establece que para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas contará con las siguientes dependencias:

1. Secretaría General de Servicios Parlamentarios.- La cual tiene las funciones de asistir a la Mesa Directiva durante el desarrollo de las sesiones del Pleno; recibe los documentos oficiales y particulares dirigidos a la Cámara; asiste a los secretarios de la Cámara en la recepción de las votaciones del Pleno; auxilia al Presidente de la Junta de Coordinación Política en la elaboración del programa legislativo a desarrollar durante el periodo de sesiones; y desahoga las consultas de carácter técnico jurídico.

Está integrada por las siguientes Unidades Administrativas:

- Coordinación del Cuerpo Técnico Profesional: Apoya técnicamente los trabajos de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, de las Comisiones Legislativas y, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

- Consultoría Jurídica Legislativa: Apoya, asesora y desahoga las consultas y estudios de carácter técnico jurídico que le formulan las áreas sustantivas del Senado.
- Dirección General de Apoyo Técnico: Ejecutar las acciones para dar cumplimiento a los trámites dictados por la Presidencia y las resoluciones del Pleno; así como integrar los expedientes y hacer el seguimiento del desarrollo de los asuntos que son presentados ante la Cámara.
- Dirección General de Asuntos Legislativos: Proporciona los servicios de recepción, registro, procedimiento y control documental para apoyar el proceso legislativo.
- Dirección General de Apoyo Parlamentario: Apoya técnica, documental y oportunamente el trabajo que las Comisiones legislativas realizan dentro de las atribuciones que le señala la Ley Orgánica del Congreso General.
- Dirección General de Archivo Histórico y Memoria Legislativa: Preserva el Archivo Histórico y la Memoria Legislativa de la Cámara de Senadores.

2. Secretaría General de Servicios Administrativos.- Tiene como función encabezar y dirigir la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, proporcionar los servicios generales, informáticos, médicos, de resguardo parlamentario, de apoyo jurídico administrativo y, coordinar las actividades de atención a Senadores y de organización de reuniones de trabajo legislativo de la Cámara.

Para tal fin se integra con las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General de Recursos Humanos: Administra al personal de base, confianza, mandos medios y superiores y a los prestadores de servicios profesionales, para posibilitar el mejor funcionamiento institucional y un ámbito laboral óptimo; así como desarrolla al personal operativo.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales: Controla y mantiene los inmuebles e instalaciones del Senado y abastece los recursos materiales y servicios generales requeridos para el óptimo desarrollo de las actividades de la Cámara de Senadores.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos: Protege y representa los intereses de la Cámara de Senadores en cuestiones de carácter contencioso administrativo y proporciona los servicios de consulta y asistencia jurídica a la Secretaría General de Servicios Administrativos, así como a las unidades administrativas adscritas a la Cámara.

- Unidad de Atención a Senadores: Apoya a los legisladores en la gestión de documentos oficiales y trámites administrativos diversos, con el fin de facilitar su trabajo legislativo. Asimismo, supervisa los servicios de atención médica requeridos por los legisladores.
- Unidad de Eventos: Proporciona los servicios de alimentación y apoyo logístico para la organización y desarrollo de las diferentes reuniones de trabajo legislativo de los Senadores, órganos de gobierno, comisiones y grupos parlamentarios.
- Unidad de Resguardo Parlamentario: Presta los servicios de resguardo y protección civil a los legisladores y servidores públicos del Senado, así como al patrimonio institucional.
- Centro de Informática y Telecomunicaciones: Proporciona los servicios informáticos y de telecomunicaciones requeridos para el desarrollo de las actividades institucionales.

3.- Tesorería de la Cámara: Depende de la Secretaría General de Servicios Administrativos y tiene las atribuciones de administrar los recursos financieros institucionales de conformidad con la normatividad establecida y bajo criterios de racionalidad y disciplina presupuestal, con el propósito de garantizar el desarrollo de las actividades de la Cámara.

Tiene adscritas las siguientes unidades administrativas:

- Dirección General de Programación y Presupuesto: Coordina el proceso de programación-presupuestación e integra el proyecto de presupuesto anual de la Cámara, de conformidad con las políticas y directrices de los órganos de gobierno, controlando su ejercicio.
- Dirección General de Finanzas: Administra los recursos financieros asignados a la Cámara, bajo estricta disciplina y austeridad.
- Dirección General de Contabilidad: Registra contablemente las operaciones derivadas del ejercicio del presupuesto de la Cámara y proporciona la información contable-financiera necesaria para la toma de decisiones y la óptima administración de los recursos, manteniendo debidamente informados a los órganos de control.

4.- Coordinación de Comunicación Social: Difunde oportuna y suficientemente, a través de los medios de comunicación, la información oficial sobre las actividades legislativas desarrolladas en la Cámara de Senadores.

5.- Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias: Apoya técnica y administrativamente las relaciones y trabajos que en el ámbito internacional, interparlamentario y protocolario desarrolla la Cámara de Senadores.

6.- Instituto de Investigaciones Legislativas: Desarrolla investigaciones y análisis en el campo de las ciencias sociales, políticas, económicas y, en general, de los temas relacionados con las facultades institucionales de la Cámara de Senadores.

7.- Contraloría Interna.- La Cámara tiene una Contraloría Interna, cuyo titular es designado por mayoría de los senadores presentes en el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política. El contralor puede ser removido de su cargo por causa grave, calificada por el voto de la mayoría de los senadores presentes en el Pleno.

La Contraloría tiene a su cargo la Auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, los que deberán presentar a la Contraloría un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue. La Contraloría audita los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que les sean asignados por la Cámara.

La Contraloría presenta al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

8.- Servicio Civil de Carrera.- Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario y de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituyó el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara cuenta con un Centro de Capacitación y Formación Permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la Mesa Directiva, la que designará al titular de dicho Centro, el cual debe cumplir los requisitos y ejercer las atribuciones que establezca el Estatuto.

Requisitos para ser Senador de la República.

La Constitución dentro de su artículo 58 señala que: "Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado excepto en la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección."

También al igual que para ser Diputado, los Senadores al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes (Artículo 59 Constitucional).

Su Integración

El artículo 56 de la Constitución señala al respecto:

El Senado de la República se integra por 128 Senadores, de los cuales en cada estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y formulas para estos efectos.

La conformación actual del Senado de la República es la siguiente:

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORÍA RELATIVA	PRIMERA MINORÍA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PRI	32	15	13	60
PAN	27	10	9	46
PRD	4	7	5	16
PVEM	1	0	4	5
SIN GRUPO	0	0	1	1
TOTAL	64	32	32	128

Facultades Exclusivas de la Cámara de Senadores.⁵⁵

Las facultades exclusivas del Senado se encuentran en el artículo 76 constitucional, a través del desarrollo de las mismas, los Estados participan en la toma de decisiones que

⁵⁵ Todas las fracciones que se señalan en éste tema corresponden al artículo 76 constitucional.

les afectan directamente. Siguiendo el criterio empleado por el doctrinario Enrique Sánchez Bringas, estas facultades pueden ser clasificadas en las siguientes materias:⁵⁶

1. Facultades de política exterior.- Se encuentran en la fracción I del artículo 76 de la Constitución^o, ya que corresponde al Senado analizar la política exterior seguida por el Presidente de la República, teniendo como base los informes anuales que dicho funcionario y el secretario de despacho correspondiente rindan al Congreso.

Destaca la participación que el Senado tiene en la aprobación de los tratados o convenciones diplomáticas que suscriba el Ejecutivo; esto implica que: el Senado debe examinar el contenido del tratado o convención propuesta para su aprobación, con objeto de determinar si no existe oposición alguna en la Constitución.

Los tratados internacionales, una vez que son perfeccionados, van a producir el mismo efecto que las leyes. Requieren de la aprobación del Senado porque en ello va implícito el compromiso de nuestro país como unidad nacional, frente a aquellos con los que deseamos establecer relaciones.

2. Facultades de Nombramiento.- Se encuentran en las fracciones II, V, VII y IX y comprenden la ratificación, el nombramiento y la remoción de funcionarios. La fracción II faculta al Senado para que ratifique los nombramientos que el Presidente haga de los servidores públicos y cuyas atribuciones sean de elevada responsabilidad como el caso del Procurador General de la República (en materia de justicia); los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules generales (respecto al servicio exterior); los empleados superiores de Hacienda; y los Coroneles y los demás Jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

La fracción V del citado artículo determina que, cuando hayan desaparecido todos los poderes de un Estado, el Senado declarará la necesidad de nombrar un gobernador provisional. Cuando la Constitución de ese Estado determine el procedimiento a seguir para tal nombramiento, el Senado se apegará al mismo, en caso de que no sea contemplado dicho procedimiento, y ésta Cámara elegirá al gobernador provisional de la terna que le presente a su consideración el Presidente de la República y en caso de que se encuentre en receso, lo designará la Comisión Permanente.

⁵⁶ SÁNCHEZ Bringas, Enrique, op. cit. P.445.

La fracción VII, faculta al Senado para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de entre una terna presentada para su consideración, por el Presidente de la República, así mismo, podrá otorgar o negar su aprobación de las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le sean sometidos por dicho funcionario.

Mediante la fracción IX, el Senado podrá nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en los supuestos previstos en la Constitución. Al respecto, nos dice el artículo 122, base segunda, fracción I, párrafo tercero, en relación con el inciso f) de la base quinta de la Constitución que, el Senado o en sus recesos la Comisión Permanente, podrán remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá hacerse por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o en su defecto de la Comisión Permanente. Así, el Senado nombrará a propuesta del Presidente de la República, un sustituto que cumplirá el mandato.

La participación que el Senado tiene en la aprobación y ratificación de nombramientos que el Presidente de la República hace de ciertos funcionarios, representa una medida más de control legislativo frente al Ejecutivo, en cuanto a la estabilidad de la administración.

Con ello se da cumplimiento cabal a lo que ordena la Carta Magna de que, los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Con esta medida se busca frenar posibles favoritismos para algunas personas no aptas en el desempeño de tareas públicas, que puedan ser designadas en áreas de representación nacional.

3. **Facultades de defensa.**- Se encuentran comprendidas en las fracciones III y IV, ya que a esta Cámara corresponde autorizar al Presidente de la República la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación en aguas nacionales de otras potencias por más de un mes. También es facultad del Senado, autorizar al Presidente de la República para que pueda hacer uso de la Guardia Nacional fuera de sus correspondientes Estados, fijando la fuerza necesaria.

4. Facultad de intervención política en los Estados.- Consiste en la intervención que hace el Senado en la vida interna de los Estados, con el fin de resolver las crisis que les afecten. La fracción V establece que corresponde a esta Cámara hacer la declaratoria de la necesidad de nombrar un gobernador provisional, cuando hubieren desaparecido los Poderes constitucionales en un Estado.

La fracción VI por su parte, faculta al Senado para resolver cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de tales cuestiones se hayan interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas.

5. Facultad jurisdiccional del Senado.- La fracción VII la contempla, siendo ésta, consecuencia de la establecida para la Cámara de Diputados en el artículo 74 fracción V. Tenemos que corresponde al Senado 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, de acuerdo al artículo 110 constitucional.

Por lo que se concluye que la función de control constitucional que desarrolla el Congreso Mexicano, a través de sus dos Cámaras, está dada en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que llevan a cabo sobre la actividad que realiza el Ejecutivo.

Otra de las acciones de control que realiza el Senado, y que tiene como propósito fiscalizar la acción política del gobierno, lo constituye el integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

También puede mandar citar a Secretarios de Estado, Procurador General de la República, Jefes de Departamentos Administrativos y directores y administradores de organismos descentralizados o empresas de participación mayoritaria para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus ramos. Estas últimas no son facultades exclusiva de la Cámara de Senadores, ya que también la Cámara de Diputados puede llevarlas a cabo.

3.2 REGLAS COMUNES (PARA AMBAS CÁMARAS).

Aunadas a las Funciones estrictamente legislativas, el Congreso de la Unión tiene asignadas funciones de diversa índole: ejecutivas y electorales. Algunas de ellas son ejercidas por cada una de las Cámaras por separado, como lo acabamos de ver; otras, en forma conjunta, pero funcionando de manera separada y sucesiva; algunas más como Cámara única.

A) FACULTADES EJECUTIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Congreso de la Unión, al actuar sus Cámaras en forma separada y sucesiva, goza también de facultades ejecutivas, por ejemplo, cuando se acepta la renuncia del Presidente de la República (Art. 86 const.), cuando le concede permiso para ausentarse del cargo (Art.88 const.), cuando lo autoriza para ausentarse temporalmente del cargo (Art. 73 Frac. XXVI, const.). Es de naturaleza ejecutiva la aprobación para que se suspendan las garantías individuales y el otorgamiento de facultades extraordinarias (Art. 29 const.), cuando actúa como fedatario al recibir la protesta y el informe presidencial (Arts. 69 y 87 const.), cuando hace el cómputo de los votos de las legislaturas en el caso de reformas (Art.135 const.), y cuando autoriza a prestar servicios a estados extranjeros o aceptar y usar medallas (Art. 37, inciso c), fracs. II y IV de la Constitución).

B) FACULTADES JURISDICCIONALES DE LAS CÁMARAS.

A las Cámaras que integran el Congreso de la Unión les han sido otorgadas facultades jurisdiccionales tanto en el sentido amplio como estricto.

En sentido amplio, la Cámara de Diputados actúa en ejercicio de facultades que pudieran denominarse jurisdiccionales cuando, a solicitud de un particular, de un juez o del Ministerio Público, emite, previa audiencia de acusador y acusado, una declaración de procedencia a fin de que el Servidor Público sea sometido a proceso y juzgado por una autoridad judicial ordinaria, por la comisión de un delito del orden común durante el desempeño de su puesto (Art. 111 Const.).

En sentido estricto, la Cámara de Senadores actúa en ejercicio de facultades jurisdiccionales cuando se constituye en jurado de sentencia para conocer de la responsabilidad de ciertos servidores públicos, por ilícitos cometidos en el desempeño de sus encargos, previa acusación de una comisión nombrada por la Cámara de Diputados; en

estos casos se admite la acusación, escucha los argumentos del acusado, recibe sus pruebas, oye sus alegatos y, llegado el momento, emite una resolución que si es condenatoria, puede imponer como penas la destitución y la inhabilitación (Art. 110 Const.).

C) FACULTADES ELECTORALES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

La Constitución atribuye al Congreso de la Unión y a las Cámaras que lo integran un cúmulo importante de facultades en materia electoral; éstas son de índole variada y tienen que ver con la integración de diversos poderes, tanto en el nivel federal como local.

Es común a ambas Cámaras convocar a elecciones extraordinarias en caso de que falte alguno de sus integrantes (Art. 63 y 77, frac. IV const.); y elegir de entre ellos a los legisladores que integran la Comisión Permanente.

El Congreso de la Unión, de conformidad con los artículos 84 y 85 constitucionales, debe constituirse en colegio electoral cuando falte el Presidente en turno en forma absoluta; en tal caso, con un quórum especial de las dos terceras partes, en Cámara Única, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, nombrar un presidente, ya sea interino o sustituto.

No pueden ser vetados los actos que ejecutan ambas Cámaras en ejercicio de facultades comunes (art. 77 de la Constitución): cuando dictan resoluciones económicas relativas a su régimen interior, cuando una de éstas decide comunicarse con su colegisladora o con el Presidente de la República; en los casos de nombramiento de los empleados de su Secretaría, hace y expide el Reglamento de esa Secretaría y a pesar de tener naturaleza de ley, cuando convoca a elecciones extraordinarias, en el supuesto de que se produzcan vacantes entre los legisladores. No son vetables porque se trata de actos que cada Cámara realiza en forma separada e independiente.

La Constitución señala como reglas comunes además de las anteriores:

Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. (Art. 61).

Los diputados y senadores propietarios, durante el periodo 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. (Art. 62).

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los 30 días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual y, si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten 10 días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras, o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten con la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los 30 días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de éste artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones. (Art. 63).

Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten (Art. 64).

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 15 de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias (Art. 65).

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias, cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente, pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia comisión sometiere a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva (Artículo 67).

Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si Conviene las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra (Art. 68).

El segundo supuesto establecido en éste último artículo se materializa en la actualidad ya que la Cámara de Diputados se encuentra en el San Lázaro, mientras que la Cámara de Senadores en Xicoténcatl, pero cuando sesionan como Congreso General lo hacen ambas en San Lázaro.

3.3 LAS COMISIONES (ORDINARIAS Y ESPECIALES).

Las comisiones son entes auxiliares, especializados, sin personalidad jurídica, con que cuentan cada una de las Cámaras por separado, o las dos juntas para atender asuntos de interés común o del propio Congreso. Es en las comisiones donde verdaderamente se realiza la labor de estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas.⁵⁷

La existencia de comisiones se explica en función de que es imposible que todos los integrantes de un cuerpo colegiado estudien, dictaminen y formulen, en todo tiempo, propuestas en relación con las iniciativas que se le presentan. Las asambleas numerosas están más abocadas a aprobar o reprobar algo que se les presenta ya dictaminado, que a analizar y meditar. Las comisiones están para suplir esa imposibilidad, para permitir funcionar y ejercer sus facultades y atribuciones a cuerpos colegiados que cuentan con un número vasto de integrantes.

En virtud de la intervención de las comisiones, se salvaguarda el tiempo en que las Cámaras funcionan en pleno, que es corto; se evitan las distracciones innecesarias; se depuran los negocios; se afinan y perfeccionan las iniciativas y se desechan las improcedentes o inoportunas.

⁵⁷ DONALD R. Matthews, citado por ARTEAGA, Nava, Elisur, op. cit. Vol. 3, p. 308.

La pertenencia a las comisiones es uno de los elementos que determinan la importancia e influencia de un legislador; si bien todos los Diputados y senadores pertenecen cuando menos a una o dos, lo cierto es que pocos son los que llegan a ser integrantes de la poderosísima comisión de régimen interno y concertación política o de las importantes comisiones de gobernación y puntos constitucionales, justicia, relaciones exteriores, defensa nacional o hacienda y crédito público.

A) FUNDAMENTO DE SU EXISTENCIA Y FUNCIONES.

La propia Constitución es la que dispone la existencia de las comisiones (Art. 71, último párrafo); y que su función en general es dictaminadora (Art. 72, inc. I).

La doctrina nos explica que: "[...] las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función (de examen de proyectos) de las Cámaras, como órganos necesarios indefectibles, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las Cámaras, sujeto a los señalamientos del artículo 72 en lo atinente, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones."⁵⁸

Las Comisiones ordinarias tiene como obligaciones las señaladas en el art. 45, numeral 6 de la LOGGEUM, las cuales son:

- Elaborar su programa anual de trabajo;
- Rendir un informe semestral de sus actividades;
- Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que le sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;
- Sesionar cuando menos una vez al mes;
- Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;
- Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos;
- Realizar las demás actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.

⁵⁸ SILVANO Tosi, citado por ARTEAGA Nava Elisur, op. cit. p. 309.

Cuando un legislador se separa del grupo parlamentario y pertenece a alguna Comisión, el Coordinador del grupo parlamentario podrá solicitar su sustitución. La sustitución puede ser temporal o definitiva.

Si fuere necesario, las Comisiones pueden establecer subcomisiones o grupos de trabajo y tomarán sus decisiones por mayoría de votos. Sus dictámenes deberán presentarse firmados por la mayoría de los legisladores que las integran, y si alguno de ellos no está de acuerdo con el dictamen podrá presentar, por escrito, voto particular.

Las reuniones de las Comisiones pueden ser públicas, cuando sus integrantes lo acuerden; de información y audiencia, a la que asistirán por invitación representantes de grupos de interés y asesores.

La ley refiere que son ordinarias y especiales. Por la materia son de dictamen legislativo, de vigilancia, jurisdiccional y de investigación y por su duración en permanentes y transitorias.

Comisiones ordinarias.- Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo y son creadas tomando en consideración la competencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura. En la Cámara de Diputados se integran hasta por 30 miembros y ningún diputado podrá pertenecer a más de dos, no se computará la pertenencia a las Comisiones Jurisdiccional y de Investigación. En la Cámara de Senadores tendrán hasta 15 miembros y ningún Senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

Para integrar a las Comisiones y a su respectiva directiva, la Junta de Coordinación Política de cada una de las Cámaras tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara. Los miembros de las Comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones.

De acuerdo a las necesidades, las Cámaras pueden aumentar o disminuir el número de las Comisiones o subdividir las que ya existan. Durante los receso del Congreso, las Comisiones seguirán funcionando en el desahogo de sus asuntos.

Las comisiones desarrollan su labor legislativa dentro de la Comisión y fuera de ella. La primera cuando estudia, analiza y emite un dictamen de un asunto que le es turnado por el Presidente de la Mesa Directiva. La segunda se da cuando realiza foros de consulta, se reúnen con los servidores públicos cuando lo consideran oportuno para tratar asuntos de su competencia. Asimismo, el Presidente de la Comisión, con el acuerdo de ésta, puede solicitar la información o documentación respectiva necesaria, siempre y cuando no sea considerada reservada; así como cuando participa en las sesiones plenarias en la presentación, discusión y en su caso, aprobación de los dictámenes que hayan presentado. Las Comisiones Ordinarias en la Cámara de Diputados son:

- Agricultura y Ganadería
- Atención a Grupos Vulnerables
- Comercio y Fomento Industrial
- Cultura
- Desarrollo Rural
- Distrito Federal
- Energía
- Fomento Cooperativo y Economía Social
- Gobernación y Seguridad Pública
- Justicia y Derechos Humanos
- Auditoría Superior de la Federación.
- Jurisdiccional
- Marina
- Participación Ciudadana
- Juventud y Deporte
- Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Pesca
- Presupuesto y Cuenta Pública
- Radio, Televisión y Cinematografía
- Reforma Agraria
- Relaciones Exteriores
- Seguridad Social
- Transportes
- Puntos Constitucionales
- Recursos Hidráulicos
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- Salud
- Trabajo y Previsión Social
- Asuntos Indígenas
- Ciencia y Tecnología
- Comunicaciones
- Defensa Nacional
- Desarrollo Social
- Educación Pública y Servicios Educativos
- Equidad y Género
- Fortalecimiento del Federalismo
- Hacienda y Crédito Público
- Turismo
- Vivienda
- Población, fronteras y Asuntos Migratorios

Las Comisiones Ordinarias en la Cámara de Senadores Son:

- Administración
- Agricultura y Ganadería
- Asuntos Fronterizos
- Asuntos Indígenas
- Biblioteca y Asuntos Editoriales
- Comercio y Fomento Industrial
- Derechos Humanos
- Desarrollo Rural
- Energía
- Estudios Legislativos
- Estudios Legislativos Primera
- Estudios Legislativos Segunda
- Fomento Económico
- Juventud y Deporte
- Medio Ambiente , Recursos Naturales y Pesca
- Seguridad Social y Salud
- Recursos Hidráulicos
- Trabajo y Previsión Social
- Vivienda
- Puntos Constitucionales
- Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
- Turismo
- Jurisdiccional
- Marina
- Medalla Belisario Domínguez
- Reforma Agraria
- Ciencia y Tecnología
- Comunicaciones y Transportes
- Defensa Nacional
- Desarrollo Social
- Distrito Federal
- Desarrollo Regional
- Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial
- Educación y Cultura
- Equidad y Género
- Federalismo y Desarrollo Municipal
- Gobernación
- Jubilados y Pensionados
- Hacienda y Crédito Público

- Justicia
- Relaciones Exteriores
- Relaciones Exteriores, Europa y África
- Relaciones Exteriores, América del Norte
- Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales
- Relaciones Exteriores, Asia Pacifico
- Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de cada una de las Cámaras están integradas por 20 miembros de la Cámara con mayor experiencia legislativa y estarán representados todos los grupos parlamentarios, teniendo a su cargo (Art. 40, 102 LOCGEUM): 1.- Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades Camarales; 2.- Dictaminar las propuestas que se presentan en su materia y resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los demás órganos de legisladores constituidos; y 3.- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, régimen y prácticas parlamentarias.

Comisiones especiales.- Se crean por acuerdo del pleno para atender asuntos específicos que, por lo general, son de suma importancia y conviene atenderlos de inmediato. Una vez cumplidos los objetivos de su creación son extinguidas.

Las Comisiones Especiales en la Cámara Diputados son:

- Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión
- Concordia y Pacificación
- Reforma del Estado
- Agroindustria Azucarera
- Bicameral del Sistema de Bibliotecas
- Encargada de coadyuvar y dar seguimiento a los proyectos de Desarrollo Regional relacionados con la región sur-sureste
- Seguimiento a los fondos aportados por los trabajadores mexicanos braceros.
- Ganadería
- Seguridad Pública
- Comisión Investigadora Planta Nucleoeléctrica Laguna Verde.

Las Comisiones Especiales de las Cámara de Senadores son:

- Concordia y Pacificación (COCOPA)
- Caso Colosio

- Especial encargada de la Conmemoración del 100 aniversario del voto de la mujer en México.
- Para atender la problemática de la sociedad de ahorro y préstamo al Noroeste.
- Para la Reforma del Estado.

Comisiones unidas.- Cuando dos o más Comisiones de la misma Cámara se reúnen, a efecto de estudiar asuntos que tienen que ver con la competencia de cada una de ellas.

Comisiones conjuntas.- Son las Comisiones que se crean con participación de miembros de ambas Cámaras para atender asuntos comunes para las legisladoras.

Comisiones en conferencia.- Cuando ambas Cámaras se reúnen para expedir el despacho de asuntos comunes.

De Dictamen Legislativo.- Son las que estudian, analizan y dictaminan las iniciativas y decretos.

Vigilancia.- Tiene facultades para efectuar la revisión de la Cuenta Pública.

Jurisdiccionales.- Participan en la tramitación de juicio político que se instaura contra servidores públicos y también intervienen en el procedimiento para remoción del fuero constitucional que gozan los servidores o representantes populares. En la Cámara de Diputados se integran con un mínimo de 12 Diputados y un máximo de 16. En la de senadores se integra con 8 senadores como mínimo y un máximo de 12.

De Investigación.- Son las que se constituyen cuando, a petición de una cuarta parte de los integrantes de la Cámara de Diputados o la mitad de la Cámara de Senadores, el Pleno de la Cámara respectiva resuelve integrar comisiones para investigar el funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dándose a conocer los resultados al titular del Ejecutivo Federal.

3.4 LA COMISIÓN PERMANENTE.

El Congreso General sesiona en tiempos debidamente señalados por la Constitución y que son los tiempos ordinarios de sesiones. Sin embargo, la actividad del Congreso va más allá de la discusión y aprobación de iniciativas de ley; tiene otras facultades políticas y

administrativas que revisten gran importancia y que no pueden dejar de atenderse durante sus recesos, es por esto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 78 que:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados mediante voto secreto por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos de sesiones ordinarias. Para cada titular de las Cámaras nombrará, entre sus miembros en ejercicio, un sustituto [...].

El artículo 118 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla, que el día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, después de dicha ceremonia, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, bajo la presidencia de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos iguales, con auxilio de dos Secretarios a su elección, con el objeto de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, nombrándose por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, de los que dos deberán ser diputados y dos senadores.

La Presidencia y la Vicepresidencia se ejercerán de manera alternada, los Diputados por un periodo de receso y los Senadores el que sigue.

Las resoluciones de la comisión serán tomadas por la mayoría de votos de los miembros presentes.

Las funciones que la Comisión Permanente tiene a su cargo, no constituyen una suplencia o sustitución de las Cámaras en sus recesos; por el contrario, significa continuidad del Congreso General, pues de la manera en que la Comisión Permanente está constituida y la forma en que sus miembros son nombrados por cada una de las Cámaras, significa que el Congreso realmente está vigente en todo momento. Es cierto que la Comisión no tiene las mismas facultades que el Congreso de la Unión pero también lo es que, en términos constitucionales puede convocarlo a sesionar cuando sea necesario.

La naturaleza de las funciones de la Comisión Permanente son básicamente políticas y administrativas, no legislativas; es más, algunas decisiones que en el ejercicio de sus

funciones adopte la Comisión no son definitivas, pues es necesario que el Congreso o alguna de las Cámaras resuelvan definitivamente. La Comisión Permanente es de las llamadas mixtas por su conformación de legisladores de ambas Cámaras y constituye un verdadero apoyo al Congreso.

La Comisión Permanente tiene atribuciones que expresamente le confiere la Constitución en el artículo 78:

I.- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II.- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III.- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV.- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

V.- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo;

VI.- Conceder licencia hasta por 30 días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII.- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de sus ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea en los términos que la ley disponga, y

VIII.- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Además de las facultades anteriormente señaladas, la Comisión Permanente tiene otras que se encuentran en el texto constitucional. El artículo 27, fracción XIX refiere la facultad de la Comisión Permanente para nombrar, a propuesta del Presidente de la República, Magistrados de los tribunales en materia agraria, durante los recesos de la Cámara de Senadores.

En el artículo 29 constitucional se establece que la Comisión Permanente, durante los recesos de la Cámara de Senadores, aprobará, a propuesta del Presidente, la suspensión

de garantías en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga en grave peligro o conflicto a la sociedad. Convocando inmediatamente al Congreso para que acuerden las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo Federal haga frente a la situación.

El artículo 37, inciso C) fracs. II y IV constitucional, faculta a la Comisión Permanente para otorgar permisos a los ciudadanos mexicanos para prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, en los recesos del Congreso.

El artículo 41, fracción III, párrafo cuarto de la Constitución, señala que la Comisión Permanente, durante los recesos de la Cámara de Diputados elegirá, a propuesta de los grupos parlamentarios, al Consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral. De igual manera serán electos los ocho consejeros electorales suplentes.

El Artículo 67 constitucional faculta a la Comisión Permanente para convocar al Congreso o a una sola de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

El Artículo 69 constitucional, determina que el Presidente de la Comisión Permanente informe en la apertura de las sesiones extraordinarias el motivo que originó la convocatoria.

El Artículo 72 de la Constitución contempla que el Presidente de la República no podrá hacer observaciones al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida le Comisión Permanente.

El Artículo 74, fracción IV párrafo séptimo constitucional, determina que a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, el plazo para que el titular del Ejecutivo Federal presente la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación sea, a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicia su cargo. Pudiéndose ampliarse, sí el Secretario de Despacho, en comparecencia, explica las razones.

De acuerdo a nuestra Carta Magna, la Comisión Permanente puede participar en el nombramiento de gobernador provisional.

Por su parte, los artículos 84 y 85 de la Constitución, se refieren a la falta del Presidente de la República y la intervención que le corresponde a la Comisión Permanente.

En la falta temporal del Presidente de la República, la Comisión Permanente designará al Presidente interino que ejercerá el cargo en el tiempo que dura la ausencia. Si la ausencia excede de 30 días, convocará al Congreso y en su caso éste procederá a nombrar un Presidente interino.

A falta del Presidente, si el mandatario electo no se presenta al inicio de un periodo constitucional o si la elección no estuviese hecha y declarada el 1 de diciembre, el Presidente cuyo periodo haya concluido cesará en sus funciones; entonces el Congreso nombrará un Presidente interino. Sin embargo, si el Congreso estuviese en receso, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional, y convocará al Congreso a sesiones extraordinarias para designar al Presidente Interino y éste convocar a elecciones.

Si la falta absoluta ocurriera en los dos primeros años del periodo constitucional, el Congreso se constituirá en Colegio Electoral y, concurriendo por lo menos las dos terceras partes del número total de sus miembros nombrará, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos a un Presidente interino, y dentro de los diez días siguientes expedirá la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo. Si el Congreso no estuviera en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al primero, para que designe un Presidente interino y éste convoque a elecciones presidenciales.

En caso de que la falta ocurriese en los últimos cuatro años del periodo, el Congreso nombrará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo. Si el Congreso no estuviera 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.

El artículo 87 constitucional refiere que la protesta del cargo que el Presidente debe prestar ante el Congreso de la Unión, durante los recesos de éste, debe realizarla ante la Comisión Permanente.

El artículo 88 del texto Constitucional contempla la obligación del Presidente de la República de solicitar permiso al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente para ausentarse del territorio nacional.

El artículo 89, en su fracción XI, de la Constitución, contempla como facultad del Presidente el convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

Por su parte, el artículo 99 párrafo octavo de la Constitución, señala que los magistrados electorales que integren la Sala Superior y las regionales del Tribunal Electoral, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente.

El artículo 102 de la Constitución, en su apartado A, establece que el Ministerio Público de la Federación está a cargo de un Procurador General de la República, designado por el titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos de la Comisión Permanente. El apartado B, señala que habrá una Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo Presidente y su Consejo Consultivo (integrado por diez consejeros) serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente.

El artículo 105 constitucional, en su fracción I, inciso c), contempla la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales, con excepción de los que se refieren en materia electoral, que se susciten, entre otros de los ejemplos citados por dicho artículo, entre el Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente.

El artículo 122 constitucional señala en su base quinta, inciso F, que la Cámara de Senadores o, en su defecto la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La solicitud de remoción será presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

Finalmente, el Artículo 135 refiere que para adicionar o reformar la Constitución, las propuestas deben ser aprobadas en el Congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes y por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión y en sus recesos, la Comisión Permanente, hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas dichas adiciones o reformas.

Cuando la Comisión reciba asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras, se turnará a la Comisión de la Cámara que corresponda; si se trata de

iniciativas de ley o decretos, se ordenará su inserción en el Diario de los Debates, se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores y se turnarán a la Comisión de la Cámara que proceda.

La Comisión Permanente deberá formar dos inventarios, uno para la Cámara de diputados y otro para la de senadores, con la información respectiva a las memorias, oficios, comunicaciones y demás documentos que se hubieren recibido en el respectivo receso.

La Comisión Permanente está facultada para tener tres comisiones, procurando en todo momento integrarlas de manera plural:

- Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia;
- Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Educación Pública;
- Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento y Comunicaciones y Obras Públicas.

Según el artículo 124 de la Ley Orgánica del Congreso General, si la Comisión Permanente convocara a sesiones extraordinarias, no suspenderá sus trabajos, salvo aquello que se refiere al asunto por el que fue convocado el periodo extraordinario. Finalmente concluimos éste tema, transcribiendo la crítica de la Dra. Cecilia Mora respecto a la situación de la Comisión Permanente:

"Esta Comisión no ha dejado de motivar cuestionamientos e intentos de supresión. Sin embargo, con mayor número de facultades, con diversos nombres y mecanismos de integración, la Comisión Permanente ha sobrevivido hasta nuestros días. No por esto hay que dejar de mencionar que para un sector importante de la doctrina, su existencia es inútil e injustificada y lo único que se busca con dicha Comisión es el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. A nuestro juicio lo anterior no es así, pues creemos que la Comisión Permanente persigue un fin muy específico, que es continuar y ordenar el trabajo parlamentario durante los recesos del Congreso de la Unión, además de que contribuye a que la imagen del Poder Legislativo siga latente, incluso, en dichos periodos; se trata de un órgano que no pretende suplir o sustituir al Congreso, de ahí que no se le haya atribuido a esta Comisión, facultades legislativas, sino simplemente políticas."⁵⁹

⁵⁹ MORA-DONATO, Cecilia, Temas Selectos de Derecho Parlamentario, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2001, p. 65.

Por otro lado, el Maestro Diego Valadés⁶⁰ dice que existe una invasión de los senadores que participan en la Comisión adoptando decisiones exclusivas de los Diputados, y viceversa, lo que introduce una inconveniente excepción al principio de separación de competencia que corresponde con una modalidad de los controles intraórganicos.

Al respecto, estamos de acuerdo con la Dra. Cecilia Mora⁶¹ en cuanto a que muchas de las críticas que se hacen a la integración de la Comisión Permanente son fundadas, pues la misma fue hasta hace unos años mayormente monopartidista; tendencia que comienza a revertirse en la medidas en que se incorporan más legisladores de oposición al Congreso de la Unión y ello trae consigo una mayor pluralidad de éste órgano.

Por último, agregaríamos que el Congreso de la Unión, en las últimas reformas, apostó a fortalecer el funcionamiento de esta Comisión (aumentando sus miembros el 10 de agosto de 1987 de 29 a 37 integrantes) y, en consecuencia, a democratizar su integración. Lo cual nos parece razonable, pues un órgano de éste tipo, no debe desaparecer ya que es indispensable para la sana marcha de la vida política de nuestro país.

3.5 INICIATIVA Y FORMACIÓN DE LEYES

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El Poder Legislativo mexicano, encarnado en la figura del Congreso General, es el órgano responsable, a través del procedimiento legislativo, de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen, en razón de su origen y procedimiento de elaboración, en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano.

En el derecho mexicano, y siguiendo al maestro Eduardo García Máynez, es frecuente distinguir seis etapas típicas de elaboración de la ley, a saber:

- a) Iniciativa,
- b) Discusión,
- c) Aprobación,

⁶⁰ VALADÉS Diego, op. cit. p.135.

⁶¹ MORA-Donato, Cecilia, Op. cit. P. 66.

- d) Sanción,
- e) Publicación,
- f) Iniciación de la vigencia.

Otros autores, suelen reducirlas a cuatro etapas, excluyendo del procedimiento a la sanción e iniciación de la vigencia por considerar que son actos realizados por el titular del Poder Ejecutivo y no propiamente actos realizados por el Poder Legislativo.

La Doctora Cecilia Mora Donatto reconoce sólo tres fases que conforman el llamado procedimiento legislativo, a saber:

- 1) *Fase de iniciativa;*
- 2) *Fase de aprobación por las Cámaras; y*
- 3) *Fase integradora de la eficacia.*

A partir de estos dos criterios, nosotros trataremos de establecer un procedimiento legislativo alternativo a los mencionados, tomando de cada uno de los procedimientos citados lo que a nuestro juicio es mejor, para tratar de hacer un procedimiento más completo, esto lo haremos tomando en cuenta a su vez, las prácticas parlamentarias vigentes, ya que en nuestro derecho parlamentario, en ocasiones se utilizan más que la propia ley.

a) Iniciativa.

El primer momento del procedimiento legislativo se encuentra regulado por los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), constitucionales, así como por el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos. De acuerdo a éstos "el derecho de iniciar leyes o decretos" compete:

- I.- Al Presidente de la República;
- II.- A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión;
- III.- A las legislaturas de los Estados; y
- IV.- A la Asamblea del Distrito Federal en lo relativo al Distrito Federal.

La Iniciativa es una propuesta que se hace por escrito para modificar, crear o abrogar una ley o un decreto. Esta consta de dos partes: exposición de motivos que contiene la explicación de las causas que originaron la propuesta y que pueden ser consideraciones de orden político, jurídico, económicas o sociales que inducen al autor a proponer dicha iniciativa; y el cuerpo normativo, el cual contiene el articulado propuesto por el autor y el cual constituye la parte principal de la iniciativa.

Para el caso del Presidente de la República, mencionaremos que para presentar una iniciativa éste debe sujetarse a lo establecido en las leyes que norman su actividad; en cambio, los legisladores encuentran la necesidad de proponer iniciativas en su experiencia, tanto social como política.

Así mismo, el Presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de: La Ley de Ingresos, El Presupuesto de Egresos de la Federación y La Cuenta Pública.

Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al Presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En éste sentido es válido pensar en que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios y también presentarse proyectos de manera conjunta.

Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las Cámaras, a elección de el o de los proponentes, los cuales pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber: los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien, sobre reclutamiento de tropas, por mandato constitucional (artículo 72, inciso h), deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Finalmente, hay que señalar que nuestra propia Norma Fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la Cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año [(artículo 72, inciso g)].

1.- El procedimiento legislativo inicia con la presentación del documento que contiene la iniciativa, ante el Pleno de la Cámara de Origen.

2.- El documento será incluido en el Orden del Día, que es la agenda de puntos que la Mesa Directiva y el Pleno deben conocer, en la sesión respectiva.

3.- Se da cuenta a la Mesa Directiva. El documento que contiene la iniciativa, se lee íntegro ante el Pleno por primera vez, en casos excepcionales la iniciativa de ley puede ser discutida sin más trámite que el de que el Pleno decida que la iniciativa es de urgente y obvia resolución; en éste caso, se discutirá y aprobará en un sólo acto, cuando sé ésta en esta situación, deberá ser necesario que así lo califiquen las dos terceras partes de los individuos presentes, para que la iniciativa pase a la legisladora para sus efectos constitucionales.

Para conocer de las incitativas de ley o decreto es necesario, con fundamento en el artículo 63 constitucional, que se integre el quórum necesario, es decir, deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las Cámaras.

4.- La resolución del Presidente de la Cámara, en la cual se señala que la iniciativa se debe turnar a una o varias comisiones para su estudio, en razón de la materia que la iniciativa contemple, además, esta última será publicada en la *Gaceta Parlamentaria*. De esta manera, la Cámara que ha recibido la iniciativa se constituye en la Cámara de Origen, quedando a su legisladora la función de Cámara Revisora.

5.- La Comisión o Comisiones a las que se le turnó la iniciativa, después de un arduo estudio, deberán elaborar un dictamen, por lo que en uso de sus facultades podrán solicitar documentos y tener conferencias con los Secretarios de Despacho.

6.- Presentar el dictamen ante la Mesa Directiva para que se incluya en el Orden del Día, como de primera lectura. Éste dictamen deberá ir firmado por la mayoría de los integrantes de la Comisión y contener la exposición de las razones en que se funde así como propuestas claras y sencillas. En caso de que un legislador no esté de acuerdo puede emitir un voto particular por escrito. Los dictámenes deberán publicarse 48 horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión.

7.- La segunda lectura del dictamen ante el pleno. De éste trámite se puede dispensar la iniciativa, si ésta ya fue publicada en la *Gaceta Parlamentaria*, previa consulta al Pleno llevada a cabo en votación económica.

b) Discusión.

Una vez presentado el proyecto de ley o decreto por alguno de los titulares de la iniciativa legislativa, se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; en éste periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la iniciativa. Esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y del 95 al 134 de RICG.

Turnada la iniciativa a la comisión o a las comisiones correspondientes, es el momento en que estas desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos, organizar reuniones con los integrantes de la comisión, realizar estudios, etc. Durante el estudio que lleva a cabo la comisión, se da una discusión de la que poco se habla pero que es muy importante, ya que las comisiones están integradas por representantes de los diferentes partidos políticos, por lo que se puede deducir que habrá diferentes posturas en torno a la iniciativa.

Todo dictamen estará sujeto a discusión en lo general y en lo particular, cada legislador podrá exponer razones a favor o en contra.

1.- Una vez aprobado el dictamen por la Comisión, el proyecto pasa al Pleno nuevamente para discutirse en lo general, es decir, en su conjunto y posteriormente en lo particular.

2.- Publicado el dictamen como de primera lectura, en la sesión en que se discuta se le debe dar segunda lectura o dispensarlo de éste trámite si así lo aprueba el Pleno.

3.- Siempre que al principio de la discusión lo pida algún individuo de la Cámara, la Comisión Dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen y aun leer constancias del expediente, si fuere necesario; acto continuo, seguirá el debate.

4.- En las discusiones de dictámenes de ley o decreto en lo general, cada grupo parlamentario dispondrá de un determinado tiempo para una intervención, y posteriormente se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno.

5.- Las intervenciones de los grupos parlamentarios se realizarán en orden decreciente en razón al número de legisladores que conforman la Cámara.

6.- Al concluir el primer turno, el Presidente podrá consultar a la Cámara si el asunto se considera suficientemente discutido y se podrá decidir si se efectúa el segundo turno.

Por lo que se refiere a los dictámenes relativos a reformas constitucionales, el tiempo para las discusiones en lo general, podrá ser, a consideración de las Cámaras, ampliado.

7.- Agotada la discusión en lo general, y consultado el Pleno sobre artículos reservados para discusión en lo particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

8.- En la discusión en lo particular de un dictamen, se discutirá cada artículo reservado.

9.- Los dictámenes en su totalidad estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados.

10.- Votación. Concluido el debate se efectúa la votación. Mientras se verifica la votación, ningún miembro de la Cámara podrá abandonar el salón ni excusarse de votar.

c) Aprobación.

Es el acto de declaración realizado por el Presidente de la Mesa Directiva de la aprobación o rechazo del dictamen. La aprobación puede ser total o parcial. Si se aprueba, entonces:

1.- Se remite a la colegisladora el expediente que contiene la minuta de la iniciativa aprobada.

2.- Recibe la colegisladora, que para éste caso se denomina Cámara revisora, misma que le dará igual trámite que la Cámara de origen.

3.- Una vez que la Cámara Revisora recibe, procede a efectuar el mismo procedimiento de análisis, estudio, dictamen, discusión y aprobación que en la Cámara de origen se llevo. En éste momento pueden presentarse tres situaciones distintas, a saber:

1) Que la Cámara revisora la apruebe sin modificaciones; en cuyo caso se turna al Ejecutivo, quien si no tuviere observaciones, publicará inmediatamente el decreto.

2) Que algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara revisora, en cuyo caso volverá a la Cámara de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si una vez examinado fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la Cámara de origen, pasará a la Cámara revisora que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración y si lo aprobare por la misma mayoría se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la Cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso d), de la Constitución).

3) Si no se presentara ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, modificado o adicionado por la Cámara revisora, la discusión de la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

Si por el contrario, las reformas o adiciones elaboradas por la Cámara revisora, fuesen rechazadas por la mayoría de los votos en la Cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la Cámara revisora se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras se someterá a la siguiente fase (artículo 72, inciso e), constitucional).

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados

y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (artículo 72, inciso e, constitucional).

Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado de la Cámara de origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año

Cuando se apruebe la iniciativa, el documento es firmado por los presidentes de las Mesas Directivas de las dos Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se envía al Presidente de la República.

d) Sanción y Promulgación.

Una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, se comunicará al Ejecutivo, firmado por los presidentes de cada una de las Cámaras. Corresponde en éste momento al Presidente de la República manifestar su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresar su inconformidad, formulando objeciones al proyecto.

En caso de que el Presidente esté de acuerdo con la totalidad del proyecto procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley.

La sanción, es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo y en tal sentido, la Constitución Mexicana en su artículo 72, inciso b), señala que: "Se reputará aprobado todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, éste es el momento en el que el Presidente de la República puede ejercer su derecho de veto sobre cualquier ley. De tal manera, que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su inminente promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico. Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)". La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el Presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado.

e) Iniciación de la Vigencia.

En términos del artículo 3° del Código Civil Federal, las leyes, reglamentos, circulares o cualquier disposición de observancia general, obligan y surten efecto tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Diario Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc. Se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo anterior transcurra un día más por cada 40 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

O bien, el artículo 4° del mismo ordenamiento, establece que si el mismo ordenamiento de observancia general, fija el día en que comenzará a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

3.6 EL PROCESO LEGISLATIVO TENDIENTE A REFORMAR LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución prevé la posibilidad de ser reformada. A ese efecto, reconoce dos opciones. Una teórica: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno." (Art. 39 constitucional.); la otra real y esta prevista en el art. 135 constitucional, que es lo que ha servido de fundamento a la crecida acción reformadora por la que se ha alterado el texto original de 1917. Al estar regulada sólo una de las dos alternativas, las dos opciones de reforma se manifiestan por la señalada en el artículo 135 de la Carta Magna.

El artículo 135 establece un procedimiento para hacer reformas constitucionales y cuales son los órganos competentes para realizarlas. La Constitución no es un documento inalterable; pero, a la vez, al hacer intervenir a diferentes cuerpos, sus autores quisieron que no tuviera la flexibilidad de cambio concedida a las leyes ordinarias.

Respecto a la revisión, existieron dos posibilidades: una, establecer que las reformas las verificara un ente diverso de los establecidos, el cual normalmente reforma, pero no gobierna. Y la segunda sería, la de recurrir a los órganos constituidos, tanto en el nivel federal como en el local y, que en virtud de su acción sucesiva e independiente, se lograra el mismo efecto. Los autores de la Constitución, siguiendo en parte el modelo estadounidense, optaron por esta última posibilidad; por ello designaron como revisor de una reforma a la Constitución, a una combinación de órganos, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados.

En relación con éste asunto, es conveniente decir que la redacción del artículo 135 es defectuosa; entre otras razones por cuanto se alude a dos de las formas en virtud de las cuales se pueden introducir modificaciones: la de reformar y la de adicionar; no se hace referencia al término supresión. El defecto quedaría subsanado con el hecho de establecer "la presente Constitución puede ser reformada...". El término "reforma" es genérico y comprende tres especies: las reformas propiamente dichas, las adiciones y las supresiones.

La Constitución fue moderada en lo que se refiere a la forma de actuar de los poderes y sus facultades, ya que se limita a establecer cuáles son los órganos que intervienen y la mayoría que se requiere. No dispone más, basta aplicar principios que regulan la actuación de cada uno de los órganos.

a) Iniciativa de una Reforma Constitucional.

No hay una norma que determine quiénes son los titulares del derecho para iniciar una reforma a la Constitución y que establezca los requisitos a fin de hacerlo. Ello es innecesario. Es aplicable el artículo 71. Lo pueden realizar el Presidente de la República, los Diputados y Senadores en sus respectivas Cámaras y las legislaturas de los Estados. En el sistema constitucional mexicano es el Presidente de la República quien normalmente lo hace; por esto es conveniente analizar su papel en esta etapa y en las subsecuentes.

El Presidente de la República, en lo que atañe a la actuación normal del Congreso de la Unión, goza de cuatro tipos de facultades: la iniciativa (art. 71, Frac. II, const.); el veto (art. 72, incisos a, b y c, de la const.); la de ilustrar a la asamblea por conducto del secretario respectivo (art. 93, const.); y la promulgación que, en el caso, se reduce a publicación (art. 89, frac. I).

Para reformar, los autores del artículo 135 recurrieron a órganos constituidos. Estos se atienen, salvo disposición expresa en contrario, a los principios generales que regulan su particular funcionamiento. Es decir, los autores del artículo en mención no establecieron órganos especiales ni reglas excepcionales. Aunque el artículo 71, fracción I, habla de que el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República y una reforma a la Constitución no puede ser técnicamente estimada como ley ni como decreto, lo cierto es que dicho precepto adopta el término ley en su acepción amplia, lata: norma general y abstracta. No aceptarlo así significaría que constitucionalmente nadie, comprendiendo a las legislaturas, tendría facultad de iniciar una reforma a la Constitución.

Se proclama que en México no existe un Poder Constituyente o un Constituyente Permanente, que la facultad reformativa de la Carta Magna es sólo una parte del quehacer legislativo confiado al Congreso de la Unión; y también se puede afirmar que como consecuencia de lo anterior, la facultad de iniciar una reforma constitucional compete, en principio, sin excluir a otros titulares, a los Diputados, Senadores, Presidente de la República y legislaturas de los estados y que se desprende del artículo 71, constitucional.

Con base en los textos fundamentales, lo anterior tiene, entre otras, las consecuencias siguientes:

- Que sobre esos titulares de la facultad de iniciar recae preferentemente la responsabilidad de proponer reformas a la Constitución.
- Lo dicho no excluye la posibilidad de que una reforma a la Carta Magna la promueva un titular diferente; como sucedería en el caso de la solicitud de admisión de un nuevo estado de la Unión Federal mexicana, en los términos del artículo 73, fracción I, sólo puede darse a petición de los habitantes del territorio que pretenda anexarse; ellos, al momento de formular su solicitud, son extranjeros.
- Que en el caso de los diputados y senadores la iniciativa puede provenir de uno o más de ellos en sus respectivas Cámaras;

- Los Diputados pueden ejercer su facultad de iniciar sólo en su respectiva Cámara; lo mismo sucede con los senadores;
- Que el Congreso de la Unión esté compuesto por dos Cámaras, y que ellas tengan una conformación diferente, es con el fin de que las discusiones de las leyes y decretos se enriquezcan con la participación o concurso de dictámenes diferentes, expresados en momentos y en circunstancias distintos; eso es lo que persigue la normatividad del artículo 72. De esa manera, los diputados no pueden ejercer su facultad de iniciar ante la Cámara de Senadores ni éstos en la de diputados.
- Senadores y diputados no pueden presentar iniciativas de manera conjunta, ante cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión; hacerlo es atentar contra el principio que regula la existencia y funcionamiento de dos Cámaras, que supone que las leyes son el resultado de un consenso logrado entre ellas en forma separada, sucesiva e independiente.
- Las iniciativas tampoco pueden presentarse en forma conjunta por diputados, senadores y el Presidente de la República. Hacerlo implica atentar contra el principio de división de poderes y los principios, constitucionales y legales, que regulan el proceso legislativo.

b) Formas de actuar de las Cámaras del Congreso.

En el derecho constitucional mexicano moderno, el procedimiento de modificación de la Constitución por lo general, se hace mediante la combinación de órganos. Cuando los artículos 135 y 73, fracción III, hacen referencia a una combinación de órganos a la que se confía la facultad de reformar la Constitución. Se refiere no sólo a la misma función reformadora, sino también a la misma combinación y colaboración de poderes para alcanzar el objetivo de adicionar o reformar; por lo mismo, sin perjuicio de que su actividad está regida por los principios generales antes enunciados, existe una norma, la del artículo 73, fracción III, numeral 5, en el sentido expreso de que se trata de Cámaras separadas.

c) Mayoría en el Congreso de la Unión.

La Constitución dispone que una reforma a ella misma debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Aunque consideramos que faltó precisar que el voto fuera "afirmativo" y aprobado por las dos terceras partes de los "legisladores" presentes.

d) Papel de la Comisión Permanente.

El proceso de reformas existentes en la Constitución casi no ha cambiado desde 1857. Sin embargo, hay una variante, ésta es de importancia mínima. En 1996, el artículo 135 fue modificado para permitir a la Comisión Permanente realizar el cómputo de los votos de las legislaturas y emitir la declaración de haber sido aprobadas las adiciones y reformas. Dicha Comisión no tiene asignado otro tipo de intervención.

e) Papel de las Legislaturas de los Estados.

Las legislaturas locales tienen en el proceso de reforma a la Constitución una doble intervención; una potestativa y la otra, obligatoria. La primera es el derecho de provocar la acción reformadora mediante una iniciativa (artículo 71, fracción III), la segunda la de aprobar o no aprobar un proyecto de modificación que les envía el Congreso de la Unión.

Las iniciativas provenientes de las legislaturas tendrán que apearse a lo que sobre el particular establecen tanto la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, el Reglamento para el Gobierno Interior del mismo y la práctica parlamentaria. Sólo habría que resaltar que la iniciativa debe contener la reforma constitucional que pretende llevarse a cabo; que la misma no se discute directamente por la asamblea, sino que pasa primero a la comisión y es ésta la que determina si la misma es susceptible de someterse a la consideración de los legisladores. La Comisión o Comisiones, cuando menos en el sistema parlamentario mexicano, que siguen en esto a la práctica estadounidense, tienen un amplio campo de acción: no sólo están facultadas para determinar si la iniciativa entra o no a discusión, sino que pueden introducir a ella cuantas modificaciones consideran pertinentes o necesarias, sin importar su número, alcance o naturaleza.

Atendiéndose a la práctica parlamentaria de cada Congreso local, en teoría no existe impedimento para que un voto que se ha dado en uno u otro sentido se modifique si éste no ha salido oficialmente del recinto de la Cámara. Pero las dudas surgen en el momento en que éste salga y queda fuera de su control. ¿Podrá cambiarse el sentido del voto emitido? Al parecer, es factible en tanto no llegue el voto al Congreso de la Unión. Es dudoso que lo pueda hacer cuando éste ya lo recibió. Y, en definitiva, ello no sería posible cuando se ha realizado el cómputo, aunque no se haya hecho la declaración correspondiente. La función de una legislatura es decir sí o no. Si ha cumplido con su misión y de ello ha quedado enterado el poder que lo ha requerido, su función se ha agotado, la decisión se torna irrevocable.

Una vez, sabiendo que la intervención de los Congresos locales en el proceso de reformas proviene de la Constitución General en forma exclusiva, no existe la posibilidad de que un decreto emitido por el Congreso de la Unión, por medio del cual se apruebe o no una reforma, pueda ser vetado por el Ejecutivo Federal.

En lo relativo a reformas a la Constitución, los habitantes del Distrito Federal sólo tienen una menguada intervención: su asamblea legislativa únicamente puede iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal [artículo 122, base primera, fracción V, inciso ñ)].

Su facultad de iniciativa no tiene la amplitud que corresponde a la que es atribuida a las legislaturas de los estados. Por otra parte, la asamblea legislativa no cuenta con una intervención parecida a la que corresponde a las legislaturas de los estados: aprobar o no aprobar una reforma, ni aun en materias relativas al Distrito Federal.

f) Cómputo del Voto de las Legislaturas.

El sistema constitucional mexicano, por lo que atañe a considerar la función reformadora como una actividad legislativa ordinaria, es constante y congruente en todas sus etapas. Contrariamente a lo que sucede en Estados Unidos de América, en donde la función de hacer el cómputo y declarar aprobada una enmienda corresponde al secretario de estado, en México, tanto el cómputo como la declaración correspondiente son realizados por el Congreso de la Unión; ambos hechos se consideran parte del proceso legislativo.

g) Facultades del Presidente de la República.

El Presidente de la República, mientras no le sea enviada una reforma constitucional para su publicación, no tiene nada que hacer. Una vez que ésta obra en su poder, poco es a lo que se le faculta a saber: publicarla en el Diario Oficial de la Federación. Hay que aclarar un hecho importante: cuando el Congreso hace la declaración correspondiente, envía al Presidente de la República no un proyecto de reformas, sino un decreto de reformas concluido y perfecto, ya que no existe la posibilidad de que el Presidente lo vete, pues, su veto ha sido superado de antemano por el hecho de haber sido aprobado cuando menos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores reunidos en cada una de sus Cámaras.

La impotencia del Ejecutivo para vetar se deriva de una interpretación del texto constitucional y no una disposición expresa del mismo. Teóricamente, el Presidente de la

República no tiene más función que la de publicar el decreto de reformas. De hecho y dada su virtual responsabilidad, tiene la de determinar el momento en que lo hará, sin que exista procedimiento en virtud del cual se le comine a que lo haga dentro del plazo determinado. Por lo que en éste caso se puede dar el llamado "veto de bolsillo", que no es otra cosa que retrasar lo más posible la publicación del decreto.

Al Congreso de la Unión le corresponde determinar el momento en que una reforma a la Constitución debe entrar en vigor; también a él le corresponde determinar la fecha en que las instituciones cuya existencia dispone se creen y puedan existir. Así se ha hecho hasta la fecha. En algunos casos se precisa el momento exacto; en otros, como en el caso de las reformas introducidas al artículo 78, se dispuso que la nueva integración de la Comisión Permanente operaría a partir del primer receso de la LIV legislatura del Congreso de la Unión.

Cuando el Congreso no señala plazo para que la reforma entre en vigor, y dado que no existe prevención especial al respecto, la facultad de determinar la fecha y el modo de ello le corresponde en forma supletoria al Presidente de la República; éste lo hace en el decreto que emite y en virtud del cual ordena su publicación. En esta materia es aplicable la fracción I del artículo 89 constitucional.

En lo que se refiere al refrendo, ese decreto, por tratarse de un acto del Congreso de la Unión que debe acatar el Presidente de la República, sólo debe ser hecho por el secretario de gobernación, como responsable del Diario Oficial de la Federación, sin importar que no se trate en el mismo de materias que le competan.

h) Alcance de la Facultad Reformadora.

Los únicos límites a la actividad reformadora que se deduce del artículo 135, son que la Carta Magna subsista y que las reformas respondan a las relaciones de poder, que existan en un momento determinado; de otra manera, ella puede ser rebasada o desconocida.

Por lo que, si de conformidad con el artículo 39 de la Constitución, el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno y el artículo 136 niega el derecho de rebelión, es lógico concluir que por la vía del artículo 135 pueden alcanzarse tanto reformas superficiales, como sustanciales y trascendentales. Negar tal posibilidad, por

no existir otra vía, sólo quedarían dos alternativas: la inamovilidad o la violencia. Pero, ninguna de ellas va con un sistema jurídico serio.

i) Consecuencia jurídica de una reforma.

Cuando se estima que las leyes ordinarias son contrarias a la ley suprema, pueden impugnarse mediante el juicio de amparo y obtener una declaración de inconstitucionalidad que impida su aplicación. Una reforma puede impugnarse cuando en su elaboración no se cubrieron las formalidades previstas en la constitución, en estos casos se está sólo ante una apariencia de reforma.

Una reforma debe ser congruente con su contexto. Esto no siempre es así. Es frecuente que una modificación contraríe al texto existente.

CAPÍTULO CUARTO

DESEMPEÑO DEL PODER LEGISLATIVO DENTRO DEL SISTEMA MEXICANO EN PERSPECTIVA COMPARADA CON OTROS SISTEMAS DE GOBIERNO

De manera introductoria estableceremos una serie de conceptos básicos cuyas definiciones son necesarias para el desarrollo de éste último capítulo.

Estado. De acuerdo a nuestros apuntes elaboramos el siguiente concepto: el Estado es la organización jurídica de una población, asentada en un territorio con un gobierno propio. En todo estado podemos distinguir los elementos siguientes:

1. Régimen Jurídico.
2. Población.
3. Territorio.
4. Gobierno.
5. Soberanía

Éste concepto está ligado al del maestro Miguel Acosta Romero, el cual dice que el Estado es: "[...] la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas"⁶².

Nación. Para el Licenciado Lucio Mendoza y Núñez es: " [...] un pueblo que tiene un pasado histórico común, una misma cultura y sus miembros desean seguir unidos para el desarrollo de sus intereses y de su propia cultura."⁶³

⁶² ACOSTA, Romero Miguel, *La observación de elecciones*, 2ª. Edición, editorial Porrúa, México 1997, P. 106.

⁶³ http://orbita.starmedia.com/~miggarme/220sistemas_de_gobierno.htm

Democracia. Según el Diccionario de Términos Parlamentarios la palabra democracia proviene del término latino tardío "democratia", que a su vez se deriva del griego demos, pueblo, krateo, gobierno para significar gobierno popular⁶⁴. Así pues, un gobierno es democrático cuando en las decisiones de importancia que afectan al Estado, intervienen los ciudadanos.

Actualmente esta palabra tiene gran auge dentro de la sociedad mexicana en virtud de que, por primera vez, el pueblo mexicano está participando e interviniendo dentro de la toma de decisiones en nuestro país y en el ejercicio del poder, es decir, después de mucho tiempo se están dando los mecanismos que permiten al pueblo mexicano intervenir dentro del sistema de gobierno.

Gobierno. El maestro Miguel Acosta Romero⁶⁵ nos dice que en todo Estado encontramos órganos de gobierno, ya que éste ejerce su soberanía o poder a través de ellos. Para entender éste concepto, nos dice que a partir de las revoluciones de Estados Unidos y Francia, la titularidad de la soberanía se ha desplazado al pueblo y desde entonces es éste, en la mayoría de los países, quien establece su propia forma de Estado y los órganos de gobierno que guiarán a toda la población. En México, decimos que la soberanía radica en el pueblo, es éste quien elige a sus gobernantes y en cuanto al poder decimos que éste se divide para su ejercicio en tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Podemos decir que gobierno es el conjunto de funcionarios públicos encargados de regir y administrar a un Estado o nación, o también se puede decir que es el conjunto de órganos encargados de aplicar y dirigir las políticas del Estado.

Sistema político. Es aquella forma de organización y de hacer funcionar los diseños institucionales de una sociedad. Estos han sido siempre diversos, en virtud de que responden a historias e idiosincrasias peculiares, aunque en ocasiones coinciden en sus ejes fundamentales.

En un sistema político interactúan un conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a decisiones compuestas de valores que orientan la acción política, de normas que guían el comportamiento, de colectividades. Todo ello abarca un conjunto de procesos y funciones que permiten definir y alcanzar los objetivos de una

⁶⁴ DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, Segunda edición, editorial Porrúa, México 1998 p.329.

⁶⁵ DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, Op. Cit. P. 110.

sociedad. Lo anterior supone que los órganos políticos gocen de cierta legitimidad; que los miembros de la colectividad participen en el proceso de toma de decisiones; que la autoridad se ejerza a base de normas, y que sus responsabilidades se distribuyan jerárquicamente de acuerdo con las facultades de cada órgano.

A continuación presentaremos un estudio acerca de un tema político-constitucional que, de acuerdo a las circunstancias actuales en México, ha cobrado especial relevancia. Analizaremos los principales sistemas de gobierno en el mundo como lo son el sistema parlamentario, el presidencial (del que destacan el mexicano, el norteamericano y el de algunos países latinoamericanos) y el modelo semipresidencial, estudiaremos su origen, conceptos, sus elementos teóricos y sus características, permitiendo al lector tener una idea de las coincidencias y diferencias de los mismos. Con esto pretendemos dotar a lector de las herramientas suficientes que le permitan elaborar su propio criterio sobre temas como: la necesidad de una nueva constitución, qué sistema conviene adoptar en México, si el presidencialismo, el parlamentarismo o si nos estamos acercando al semipresidencialismo o a un sistema presidencial reformado, en fin, varios temas que a los mismo autores inquietaron.

4.1 SISTEMA PARLAMENTARIO

Para desarrollar éste tema nos abocaremos principalmente al sistema inglés, ya que es donde se da por primera vez éste sistema de gobierno.

A) ORIGEN

La teoría del sistema parlamentario surge en Inglaterra, en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes. En un principio no existía un verdadero Parlamento sino un gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos dignatarios de la iglesia. 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 (una sola Cámara). En el siglo XIII, cuando se produce el ascenso de la burguesía de las villas, se fueron agregando a éste Consejo representantes de las comunidades, cuyo consentimiento era necesario para establecer los impuestos. Por convocatoria de Eduardo I, el Parlamento reunió a representantes de los burgos y del bajo clero. Cuatro categorías se asociaron, entonces, al poder: la aristocracia, la burguesía, el alto y el bajo clero.

A finales del siglo XIV éste Parlamento único se dividió por conflictos internos: los representantes de las comunidades se establecieron en la Cámara de los Comunes, mientras que los señores civiles y religiosos deliberarían solos y formaron la Cámara de los Lores.

En consecuencia, el Parlamento británico, que originalmente significó la reunión de los representantes y del monarca en un espacio común, se dividió en dos Cámaras que deliberaban normalmente en ausencia del rey: La Cámara de los Lores, refugio de la aristocracia y la Cámara de los Comunes, elegida sobre una base más amplia y que representaba al pueblo o, más exactamente, a las élites sociales no aristocráticas.

Actualmente, estas circunstancias permanecen casi intactas en aquel Parlamento, la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores y el rey, toman las medidas y las decisiones políticas a partir de una instancia colegiada; sin embargo, es conveniente resaltar que esto es en términos formales, porque en la realidad el único órgano legislativo con facultades verdaderamente decisorias, con facultades importantes, es la Cámara de los Comunes, esto en virtud de la oposición que eventualmente puedan tener los Lores en contra de las decisiones de la Cámara de los Comunes, siempre puede ser superada e incluso, la corona que, como en ningún otro caso, en Inglaterra juega un papel netamente ornamental, nunca niega su sanción, nunca niega la promulgación de una ley que le envía el Parlamento inglés; la última negativa por parte de la corona, se dio a principios del siglo XVIII, en 1707.

Antes de abordar éste tema debemos resaltar que los sistemas parlamentarios se pueden dar tanto en una monarquía, pensemos en Gran Bretaña, Bélgica, los Países Bajos, Suecia y España, por decir algunos países; como en una república, como es el caso de Italia, Austria, Alemania, la India, entre otros.

B) CONCEPTO

Los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el Parlamento es el asiento principal de la soberanía. Por tanto, no permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el gobierno y el Parlamento.

El término Parlamento proviene de la voz inglesa *parliament*, derivado del vocablo arcaico *parler*, cuya estructura filológica deja al descubierto su ascendiente de cuño francés,

del latín *gubernare*, gobernar y del griego *kubernan*, gobernar⁶⁶. Es el nombre que recibe el Órgano Legislativo de un Estado, está compuesto por un Congreso o Asamblea, cuyos integrantes son representantes electos por la población.

El Sistema Parlamentario, es la forma de gobierno que implica la concentración de poder y manejo del gobierno por parte del parlamento, haciendo a un lado el resto de los órganos del Estado, en éste régimen de gobierno, existe coordinación y colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, existiendo medios de control recíprocos⁶⁷.

Para el Maestro Alan García Campos, el parlamentarismo es la forma de gobierno en la cual la existencia de un gobierno o gabinete, tanto en su constitución como en su permanencia, depende de la confianza de un Parlamento electo por la voluntad popular⁶⁸.

C) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Las características institucionales esenciales del sistema parlamentario son, primero la división del Ejecutivo entre el jefe de estado y el jefe de gobierno; segundo, la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y, tercero, el derecho de disolución de la Cámara baja. Estas peculiaridades aparecieron en Gran Bretaña en el curso del siglo XVIII, cuando el gobierno (llamado gabinete) se disoció del rey y se convirtió en responsable político frente a la Cámara de los Comunes, aunque conservando la posibilidad de solicitar al rey la disolución de tal Cámara.

La pluralidad de fórmulas que adquiere el régimen parlamentario en algunos países, nos hace difícil generalizar o narrar una fórmula única, por lo que señalamos las características más comunes de éste sistema.

D) ELEMENTOS TEÓRICOS.

En éste sistema se pueden distinguir los siguientes elementos: un Poder Ejecutivo [dividido entre el jefe de Estado (monarca o presidente) y el jefe de gobierno (primer ministro, presidente del gobierno o canciller)] y un Poder Legislativo, el Parlamento, compuesto por

⁶⁶ Ibidem. p. 688

⁶⁷ ibidem, p. 691 y 692

⁶⁸ Diplomado en derecho parlamentario celebrado de julio a diciembre de 2001 en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

dos cámaras: la alta, de donde derivan las de Senadores o equivalentes (la de los Lores, en Inglaterra, sigue siendo el refugio de la Aristocracia) y la baja, llamada así por ser, desde su origen la no aristocrática (de los Comunes en Inglaterra, que representa al pueblo, equivalente a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, a la Asamblea Nacional en Francia o al Congreso de los Diputados en España). Con la excepción inglesa, en todos los países con sistemas parlamentarios los miembros de la Cámara Alta surgen de procesos electorales.

En un sistema Parlamentario, es muy común encontrar a un Jefe de Estado y a un Primer Ministro, lo cual aparentemente puede representar una desventaja, sin embargo para garantizar una política coherente y uniforme ante la existencia de dos mandatarios, las órdenes y disposiciones del Jefe de Estado generalmente precisan y demandan el refrendo del Primer Ministro, de tal suerte que a efecto de inhibir eventuales motores que se jalan en sentido contrario, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, es necesario que los actos que ejerce el Jefe de Estado, estén refrendados por parte del Primer Ministro.

Jefe de Estado

El Jefe de Estado tiene una función simbólica que puede ser decisiva en caso de crisis política profunda pero no dispone de atribuciones políticas. En la práctica, el Jefe de Estado acata la decisión del electorado o la de la mayoría parlamentaria. Las prerrogativas del Ejecutivo se ejercen por medio del gabinete alrededor del primer ministro; éste gabinete es responsable frente al parlamento.

La figura del Jefe de Estado, en la mayoría de los casos desempeña una función, más que institucional y gubernativa, de legitimidad del régimen político, es decir, a través de la figura del Presidente o Monarca, dependiendo del caso, es como algunos grupos políticos expresan su lealtad al régimen. Por ejemplo, pensando en el modelo español y en el proceso de transición a la democracia española, sin la identificación del Rey Juan Carlos con determinados grupos del clero español, el proceso de transición hubiera sido un poco más complicado.

Por otra parte, el Jefe de Estado es una figura no asociada necesariamente a un partido, haciendo posible que el Jefe de Estado articule una serie de multiplicidad de intereses en un país; puede ser, por otro lado, un factor de apelación política que ponga fin a un disenso, es una persona neutral y en esa medida con una amplia legitimidad y un amplio grado de aceptabilidad política entre los diversos actores políticos. En otras ocasiones, es un coadyuvante en el proceso de intercambio informativo, es decir, es un conducto de comunicación política.

Jefe de Gobierno

El Jefe de Gobierno, es en quien recaen el poder y las funciones ejecutivas, surge y se mantiene gracias al respaldo de la mayoría parlamentaria, pero puede ser destituido por medio de la moción de censura. Por su parte, el Jefe de Gobierno o Primer Ministro puede plantear la cuestión de confianza como un recurso para obtener el apoyo de su mayoría; pero si no lo logra, debe renunciar. En caso de un conflicto irresoluble, el Primer Ministro puede recurrir a la disolución del Parlamento y a la celebración de nuevas elecciones.

El Jefe de Gobierno que será un Primer Ministro o un Canciller, puede ser miembro del Parlamento al mismo tiempo, circunstancia que tiene un plus en virtud de que el Primer Ministro se ve forzado a relacionarse como un igual con el resto de los parlamentarios, con los demás líderes políticos, especialmente si depende de una coalición, de tal suerte que el Primer Ministro estará en un intercambio permanente con la Cámara e incluso con la oposición, y el líder de la oposición tiene un incentivo adicional en un sistema parlamentario porque el líder puede actuar estratégicamente desde el Parlamento en contra del Primer Ministro. No es lo mismo, que el líder de la oposición esté en una situación extraparlamentaria que adentro del Parlamento, situación en la que tiene un mayor peso político.

En un régimen parlamentario, quienes llegan a ocupar el cargo de Primer Ministro, son políticos de una trayectoria relevante, son políticos que se han codeado de tú a tú en el Parlamento.

Ahora bien, un Primer Ministro al terminar su encargo puede, en el supuesto que así lo decida, usar su posición como parlamentario a partir de la experiencia aquilatada para cuestionar la política del Primer Ministro; es decir, en un régimen parlamentario existen mayores incentivos para que quien fue Primer Ministro, no abandone la actividad política.

En algunos regímenes parlamentarios el Primer Ministro tiene la libertad para nombrar a su gobierno y no se necesita la aprobación de cada ministro por parte del Parlamento. Circunstancia en la que el Primer Ministro está más atento a la sensibilidad del Parlamento porque sabe que si este no está de acuerdo con la conformación de ese gabinete, seguramente puede negarle la investidura de ministro.

Por otra parte, el Primer Ministro y su gabinete están sujetos al control político a través de diversos mecanismos por parte del Parlamento. Los más utilizados son las facultades de investigación, interpelación, información o requerimiento de comparecencia. Esto no significa que el gobierno esté subordinado al Parlamento, sino que cada uno mantiene su autonomía, aun cuando el gobierno surge de la mayoría y le rinde cuentas.

El Parlamento

La composición de cada una de las Cámaras del Parlamento Inglés fluctúa entre 400 y 700 miembros: la Cámara Baja de Inglaterra tiene 650 miembros, su mandato es por cinco años y puede ser disuelta. En Inglaterra las elecciones se realizan con base en el sistema uninominal mayoritario a una vuelta; en Italia se aplica el principio de representación proporcional, y en Alemania el sistema mixto. Entre sus facultades destacan las de votar leyes, nombrar al gobierno y controlar su actividad.

La Cámara Alta de Inglaterra tiene alrededor de 1200 miembros (Lores), compuesto por 800 hereditarios, 370 vitalicios, 26 espirituales y los nuevos miembros. No puede ser disuelta. Entre sus facultades se encuentran la de participar en la aprobación de leyes (aunque son más importantes los Comunes, es decir, las Cámaras no están en pie de igualdad), y la de controlar la actividad del gobierno, pero no tienen ninguna injerencia en su conformación.

E) RELACIÓN DEL PARLAMENTO Y EL GOBIERNO

El Gobierno es comúnmente conocido como Gabinete. El Gabinete es presidido por uno de los ministros, de donde surge el Primer Ministro, Jefe del Gabinete, Jefe de Gobierno o Presidente del Gobierno.

El Gobierno tiene la dirección y la función ejecutiva. Realiza su programa de gobierno; interpone el recurso de inconstitucionalidad; dirige la administración civil y militar; puede promover e iniciar leyes, y tiene la obligación de ejecutarlas; pueden censurarlo o retirarles la confianza, pero éste a su vez puede disolver el Parlamento.

En éste sistema se registra una dependencia orgánica recíproca entre el Jefe de Estado y el Parlamento a través del Primer Ministro y su Gabinete. El primero es poderoso pero limitado y controlado por el Parlamento y por los partidos opositores y es, por lo general, el líder del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria. Dirige institucionalmente al gobierno y políticamente a su mayoría. Los ministros pueden pertenecer al Parlamento. Mayoría parlamentaria y mayoría de gobierno coinciden. La disciplina de partido es una regla. A final de cuentas, el Primer Ministro dirige la mayoría parlamentaria, aunque no tiene atribuciones de control sobre el Legislativo. De hecho regularmente se presenta ante el Legislativo para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores.

Una característica importante y tal vez la fundamental, es que la única institución democráticamente legitimada, es decir, la que es emanada de la voluntad popular de las elecciones de un proceso democrático electivo, es el Parlamento, en tanto que el gobierno deriva de él, ya sea porque las mayorías parlamentarias lo permiten o porque la tolerancia parlamentaria de partidos minoritarios así se lo han concedido, o bien, esta autoridad dura sólo el tiempo que la legislatura disponga o tenga la voluntad de apoyarlo entre elección y elección.

Esto genera en el sistema parlamentario, una amplia flexibilidad, en principio, el periodo político no es rígido, a diferencia de un sistema presidencial, en donde de antemano uno sabe para cuanto tiempo fue designado o fue electo el gobierno, en un sistema parlamentario éste periodo político es flexible o es variable; en función de que no necesariamente el cambio de gobierno se dará con cada una de las elecciones que periódicamente se realizan en determinado país, sino que habrá posibilidades de que se cambie al gobierno, es decir, es posible la sustitución del Primer Ministro y su gabinete en cualquier tiempo, no es necesario esperar al final del mandato.

De tal suerte que el Primer Ministro puede ser reemplazado sin que haya una crisis constitucional, ya sea porque se forma una nueva coalición en el Parlamento que desee instaurar un nuevo gobierno o bien, porque los miembros de un mismo partido; pensando en el modelo inglés donde por lo general los conservadores o los laboristas tienen la mayoría absoluta, desean cambiar al Primer Ministro.

El voto de confianza

Otra situación que se presenta en el régimen parlamentario, tiene que ver con la formación de los gobiernos. En la modalidad más habitual del régimen parlamentario, la formación del gobierno requiere de una previa declaración positiva de lealtad por parte del Parlamento, a esto podríamos llamarle voto de confianza.

Cuando el Parlamento instaura a un gobierno, a un gabinete, lo hace a través de la figura del voto de confianza. Éste voto lo otorga el Parlamento, sea para la elección del Primer Ministro y que éste a su vez designe al resto de los integrantes del gabinete, o bien, al designar a todo el gabinete en su conjunto. En la mayoría de los casos, el Parlamento hace esta designación a partir de la propuesta que le presenta el Jefe de Estado.

Presunción de Confianza

Ahora bien, una vez emitida esta declaración de confianza, el apoyo parlamentario se presume, a esto se le denomina: presunción de confianza; es decir, una vez que el Parlamento ha emitido su voto de confianza, la permanencia del gobierno queda tácitamente o implícitamente aceptada, es decir, hay una presunción de confianza, presunción que dura hasta que el propio Parlamento no la retira de manera expresa. A éste retiro de confianza se le conoce como Moción de Censura.

Moción de Censura

La Moción de Censura es la institución Política a través de la cual, el Parlamento le retira su confianza al gobierno, al gabinete y éste se verá obligado a claudicar y dejar el gobierno.

El primer antecedente de esta figura parlamentaria data del siglo XVII, cuando se dispuso la responsabilidad penal e individual de los ministros frente al Parlamento. Se trataba del recurso de acusación a aquellos ministros o altos funcionarios por infracciones penales, promovido por la Cámara de los comunes. Los Comunes amenazaban con perseguir y acusar a los ministros que no tenían su confianza y éstos no debían retirarse si temían por su integridad física. Por éste procedimiento, los Comunes lograron controlar la selección de los ministros. Fue así como en el siglo XVIII surgió el primer procedimiento de responsabilidad política del gabinete: la moción de censura.

En la actualidad, podríamos distinguir claramente dos tipos de moción de censura: La moción de Censura Ordinaria y La Moción de Censura Constructiva. La primera es la que se encuentra en la mayoría de los sistemas parlamentarios y ésta prospera con que la propia mayoría parlamentaria le niegue al gobierno su confianza a través de una mayoría simple, es decir, para que prospere la moción de censura ordinaria, basta con que el gobierno niegue su confianza y le niegue continuidad al gobierno en funciones.

La segunda es una creación de la Constitución Alemana, para que prospere es un poco más complicado, es un poco más rígida. Para que ésta se apruebe, es necesario que el propio Parlamento sea capaz de construir un nuevo gobierno, es decir, la moción de censura ordinaria, es como una especie de veto por parte del Parlamento, que prospera con la simple mayoría de los parlamentarios, en cambio para que una moción constructiva prospere, es necesario no sólo que exista una voluntad parlamentaria que pretenda que un gobierno no continúe, sino que esta mayoría sea capaz de conformar a un nuevo gobierno. Circunstancia que hace más complejo el que pueda prosperar, porque es más difícil que un Parlamento se ponga de acuerdo para que un gobierno deje de ejercer sus funciones y además señale a la plantilla o al Primer Ministro o al gabinete que va a reemplazar a éste gobierno.

Cuestión de Confianza

Una característica más del Sistema Parlamentario tiene que ver con el Jefe de Gobierno y el instrumento con que cuenta denominado: Cuestión de Confianza, con ella el Jefe de Gobierno pregunta al Parlamento si está de acuerdo con que su gobierno continúe.

Esto por lo general se da frente a situaciones de crisis políticas, en donde como una herramienta de legitimidad, el gobierno ve la imperiosa necesidad de reposicionarse y somete a la consideración del Parlamento una cuestión de confianza. En caso de que el resultado sea negativo ante la petición de una cuestión de confianza, la consecuencia es exactamente la misma que si prosperara una moción de censura, el gobierno tendría que claudicar. Es decir, la cuestión de confianza es el acto a través del cual el gobierno le solicita al Parlamento respaldo y éste se le puede otorgar o negar, en el primer caso se entiende que el gobierno permanecerá en ejercicio con una mayor consolidación, y en el segundo caso el gobierno dejará sus funciones.

Gobierno en Funciones

Ahora bien, el gobierno que queda destituido, sea por que una moción de censura prospera o bien una cuestión de confianza se niega, o bien está obligado a dimitir automáticamente, dependiendo del régimen del país al que nos estemos refiriendo, estará obligado a seguir ejerciendo sus funciones en tanto no se convoca a elecciones, no se elige un nuevo Parlamento o en tanto el Parlamento no es capaz de generar una nueva mayoría que tenga la potencialidad suficiente de conformar a un nuevo gobierno. A esto se le llama gobierno en funciones, es decir, el gobierno a quien se le ha retirado la confianza bajo cualquiera de la circunstancias que permita el sistema, permanece en el ejercicio de su encargo, en ese periodo se le denomina gobierno en funciones.

Principio de no continuidad

Una regla genérica dentro de un sistema parlamentario es que, ordinariamente con el término de una legislatura finaliza igualmente el mandato de un gobierno, por lo que cada Parlamento electo debe formar a su propio gobierno o bien confirmar al anterior, al que venía ya ejerciendo sus funciones. A esto se le conoce como el Principio de no Continuidad, pues derivado de las elecciones se puede mantener la misma mayoría parlamentaria, el mismo partido político, etc., el cual tendrá forzosamente que elegir a un nuevo gobierno, ya sea reemplazando al que estaba anteriormente o bien refrendando al que venía ejerciendo sus funciones.

Derecho de autodisolución

Esta se presenta por lo general cuando el Parlamento es incapaz de conformar una mayoría muy clara, muy sólida y decide autodisolverse a efecto de convocar a nuevas elecciones y que sea el electorado quien, merced a la conformación de un nuevo mosaico parlamentario, ponga fin al disenso político; de esta manera se conforma una nueva mayoría que sea capaz de tomar decisiones importantes.

Cuando los partidos políticos son poco disciplinados o incapaces de crear consensos, la amenaza de disolución une a las mayorías, porque los diputados temen los riesgos y costos de una nueva campaña electoral.

Interpelación

La interpelación parlamentaria, es un amplísimo derecho de acceso a la información por parte del Parlamento, el requerimiento para que comparezcan, ya sea del Primer Ministro o algunos ministros miembros de su gabinete, en particular. De esta manera nos damos cuenta que la manera de relacionarse entre el Ejecutivo y el Legislativo es muy diversa, por ejemplo en Inglaterra cada semana hay una comparecencia del gabinete frente a la Cámara de los Comunes.

Ahora bien, en un sistema parlamentario si el derecho de solicitud de información con que cuenta el Parlamento no es acatado o respondido la consecuencia directa, generalmente se traduce en el procesamiento o la moción de censura en contra del funcionario a quien se la haya girado la petición y no la cumpla.

F) PARTIDOS POLÍTICOS.

En éste sistema, los partidos mayoritarios contribuyen en la preparación y coordinación de la política del gobierno y enlazan al Ejecutivo con el Legislativo. Los partidos opositores, por su lado, son los vigilantes más atentos, los más críticos y quienes exigen mayores controles sobre el gobierno. El Parlamento es el resultado del sistema de partidos en combinación con los mecanismos electorales. Esto es válido para todos los sistemas políticos, pero en el caso de los sistemas parlamentarios, entre menos dispersos son los votos y menos polarizado es el sistema de partidos, se logra dar paso a mayorías sólidas y, por tanto, se dota de mayor estabilidad y eficacia al gobierno.

El sistema de partidos puede ser bipartidista con escrutinio mayoritario (como en Inglaterra, lo que además facilita la no existencia de coaliciones); de pluralismo moderado con sistema electoral mixto (como en Alemania); con representación proporcional corregida (como en España), y de pluralismo polarizado con representación proporcional (como en Italia).

La encuesta juega un papel importante para el sistema de partidos, pues a merced de éstas y sus resultados uno puede saber cuál será la conformación de las cámaras y en consecuencia, si va a ser necesario formar un gobierno de coalición, o bien si un partido se va a quedar con la mayoría, por ejemplo.

En un sistema parlamentario, los partidos políticos están identificados con líderes muy visibles, estos líderes se dirigen de manera inmediata, directa al electorado, incluso hay debates entre los dos eventuales primeros ministros.

Las campañas se centran en los líderes de los partidos, de tal suerte que esta ausencia de liderazgo que se dice tienen los regímenes parlamentarios en comparación a los presidenciales pareciera no ser real.

Gabinete en la Sombra

En un régimen parlamentario se sabe de antemano y con mayor seguridad quienes van a integrar el gabinete, tan es así que en algunos sistemas existe lo que se denomina Gabinete en la Sombra.

En Inglaterra, el parlamento inglés se ubica de un lado la oposición y del otro lado el gobierno y hay una especie de gabinete en la sombra, en donde los integrantes de la oposición se sientan en la primera fila y cada uno ocupa una especie de ministerio.

Por ejemplo, hay un gabinete en la sombra, donde un ministro es el de agricultura y ese se dedica a observar, a evaluar, al ministro de agricultura del gabinete en funciones. De tal manera que, suponiendo que en la actualidad, el gabinete en la sombra que tiene el Partido Conservador, si hubiere elecciones hoy, ya uno sabe que esos integrantes del gabinete en la sombra, en el caso de resultar triunfador el Partido Conservador, pasarán a desempeñar la función ministerial.

Circunstancia completamente diferente a lo que sucede en un sistema Presidencial en donde el Poder Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover, casi de manera libre a los integrantes de su gabinete.

Con esta figura del Gobierno en la Sombra, el público se llega a familiarizar con los líderes en el gobierno y con los líderes en la oposición, generando la existencia de Partidos Políticos profesionales y el Parlamento finalmente es una escuela de nuevos liderazgos en donde se comparten experiencias, relaciones personales, se enseña y se practica el consenso, la búsqueda de acuerdos y esa capacidad política de sentar líneas de convivencia

Disidencia parlamentaria

Un factor que se presenta mucho en los sistemas parlamentarios, es que las disidencias en las fracciones parlamentarias no son muy frecuentes, es decir, los diputados o senadores pueden difícilmente dejar de pertenecer a algún partido, esto porque un parlamentario cuando se pasa a otro partido, a éste partido al que se va no le dará confianza y le resultará difícil que pueda desempeñar una carrera política. En otras palabras, será visto con desconfianza porque se entiende que se trata de una persona que no tiene un alto grado de lealtad. De tal manera que un sistema parlamentario ofrece mayores incentivos que favorecen la disciplina de partido.

Dentro del sistema parlamentario, los que finalmente ocupan el cargo de Primer Ministro, son líderes de corrientes políticas muy consolidadas, a diferencia de los países presidencialistas en donde surgen liderazgos muy fuertes que crean, rentan o compran un partido y finalmente llegan a ejercer la función ejecutiva.

4.2 SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL.

Esta forma de Gobierno democrática es una peculiaridad del siglo pasado, como ejemplos de países que han adoptado éste sistema encontramos a Angola, Austria, Colombia, Egipto, Finlandia, Francia, Guatemala, Haití, Irán, Irlanda, Islandia, Perú, Polonia, Portugal, Rumania y Sri Lanka.

El sistema semipresidencial o mixto avanza en una dirección distinta de los sistemas presidenciales y parlamentarios. En éste sistema la división de poderes tiene un grado mayor de complejidad porque el Ejecutivo y el Legislativo están al mismo tiempo separados y unidos.

A) ORIGEN

Éste sistema de gobierno aparece en los años sesenta, tras la reforma constitucional francesa de octubre de 1962; reforma que implicaba la elección directa del presidente de la República.

Con esta reforma se le otorgó al jefe del Estado francés más poderes que un jefe del Estado parlamentario y, a su vez, prerrogativas que la separación de poderes requerida por

un régimen de tipo presidencialista nunca concedería al presidente, por ejemplo, el poder de disolución de la Asamblea Nacional y la moción de confianza. Esta nueva fórmula de gobierno propuso un punto de encuentro entre el presidente y el Parlamento capaz de amortiguar los choques, de evitar los conflictos y, en último caso, de solventarlos. Éste punto de encuentro era el gobierno, nombrado por el jefe del Estado pero responsable ante el Parlamento. Al gobierno le correspondía relacionar ambas instituciones y contribuir a establecer los compromisos necesarios.

Una rápida reflexión nos permite ver que mientras un poder personal favorece la forma de gobierno presidencialista, éste poder personalizado propicia el parlamentarismo al existir un control político del gobierno por parte de la Asamblea; pero con la radical diferencia de que aquél no se encontraba en situación política de inferioridad.

Toda la experiencia histórica anterior de Francia, que se puede sintetizar en una crisis institucional permanente, fue asimilada e integrada en una nueva concepción de la organización del poder político que dio forma y sentido a la Quinta República Francesa, nacida en 1958 y, en efecto al sistema mixto.

De nueva cuenta, se presenta un caso específico (el francés) para ejemplificar con detalle los mecanismos institucionales característicos de éste sistema. Por tanto, insistimos en que será necesario considerar las diferencias históricas, culturales y políticas para el estudio de otros países.

B) CONCEPTO

La primera conceptualización de éste sistema de gobierno, se debió a Maurice Duverger, quien acuñó la voz semipresidencialismo por primera vez. Duverger explica que un sistema semipresidencialista se caracteriza por un presidente de la República elegido mediante sufragio universal y directo, dotado de notables poderes y un primer ministro y gobierno responsables ante el Parlamento.

Según Alfredo Hidalgo de la Universidad de Cádiz⁶⁹, por régimen semipresidencial debe entenderse las instituciones de una democracia que reúnen los dos elementos siguientes: 1.- Un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado con notables poderes propios; y 2.- Un Primer Ministro y un Gobierno responsables ante el Parlamento.

⁶⁹ www.diba.es/icps/working_papers/docs/WP_I_122.html

C) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

A continuación mencionamos las condiciones que, según Giovanni Sartori, hacen posible la existencia del modelo semipresidencialista. La falta de alguna de estas características imposibilita el desarrollo del modelo y nos colocaría ante otro modelo distinto.

1.- El jefe de estado, es decir, el presidente, es elegido por el voto popular, ya sea directo o indirectamente para un período predeterminado en el cargo.

2.- El jefe de estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, un primer ministro con el que se establece una estructura de autoridad dual, cuyos tres criterios definitorios son: El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar solo y, en consecuencia su voluntad debe de ser canalizada y procesada por medio del gobierno.

3.- En Francia hay un Presidente y un Primer Ministro, de tal suerte que se da lo que los franceses denominan una especie de cohabitación o una especie de forma de compartir la estructura del poder Ejecutivo entre el Presidente y el Primer Ministro.

4.- El Primer Ministro y su gabinete son independientes del presidente, pero dependientes del parlamento, tanto el primer ministro como los miembros del gabinete están sujetos al voto de confianza o a la moción de censura y su permanencia requiere, el apoyo de una mayoría parlamentaria; y

5.- La estructura de autoridad dual, entre el presidente y el primer ministro, permite diferentes balances de poder, así como predominios de poder variables dentro del ejecutivo.

C) ELEMENTOS TEÓRICOS

En éste sistema 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 -el Presidente de la República- y un Jefe de Gobierno o Primer Ministro. Cada uno tiene un origen distinto: mientras que el presidente de la República surge directamente del voto popular, el jefe de gobierno es designado por la mayoría parlamentaria. El presidente de la República nombra a éste último, en efecto, pero siempre atendiendo al partido o a la coalición mayoritaria en el Parlamento.

De éste modo, si bien en el origen del jefe de gobierno se encuentra la confianza simultánea del Jefe de Estado y de la mayoría parlamentaria, en la práctica su permanencia depende casi exclusivamente de esa mayoría. El primer ministro está comprometido en la lucha política cotidiana, de la cual está exento el presidente. El jefe de Estado mantiene una relación no conflictiva con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso, la negociación y la moderación de las fuerzas en pugna. Por ello, desempeña una función de árbitro.

El Presidente

Sin duda, el Presidente o Jefe de Estado, es la llave maestra de las instituciones instauradas por la Constitución de 1958, desempeña una función primordial en su funcionamiento y en su evolución, desde el punto de vista de su funcionamiento, el francés constituye un sistema presidencial.

El Jefe del Estado es elegido por sufragio universal directo, es decir, por los ciudadanos franceses mayores de dieciocho años. Su mandato, tiene una duración de cinco años y no existe limitación alguna para la reelección del Presidente de la República. Para poder ser candidato a la Presidencia de la República es necesario ser de nacionalidad francesa, haber cumplido veintitrés años y haber cumplido con las obligaciones del servicio nacional. Por último, los candidatos deberán hacer entrega al Consejo Constitucional de una declaración referente a su situación patrimonial, aquella correspondiente al candidato electo será publicada en el Journal Officiel (Boletín Oficial) con el resultado de la elección.

El Presidente como primer magistrado de la República y garante de los intereses nacionales superiores, se mantiene como un árbitro entre los poderes, velando a la vez por el respeto de la Constitución y por el funcionamiento regular de los poderes públicos.

Además, el Jefe del Estado es presidente de determinadas instancias como:

- 1) El Consejo de Ministros;
- 2) Los consejos y comisiones superiores de la Defensa Nacional;
- 3) El Consejo Superior de la Magistratura;
- 4) Los consejos interministeriales.

El Primer Ministro

A diferencia del Jefe de Estado, el Jefe de Gobierno se hace cargo de poner en aplicación las orientaciones de política general definidas por el Presidente de la República las cuales constituyen el programa del Gobierno.

De acuerdo al artículo 20 de la Constitución francesa, las misiones generales del gobierno son las de decidir y conducir la política de la Nación. Además de disponer de la administración y de las fuerzas armadas, también el Primer Ministro dispone del poder reglamentario de derecho común.

El Primer Ministro también está facultado para delegar alguno de sus poderes en los ministros y suplir, en caso de ser necesario, al Presidente de la República en la presidencia de los consejos y de los comités superiores de defensa nacional, así como suplirlo en la presidencia de un Consejo de Ministros, y por último, sus decisiones deberán ser refrendadas por los ministros encargados de su ejecución.

Esta dualidad del poder ejecutivo constituye una particularidad del sistema francés: al Presidente de la República le corresponde la determinación de los grandes objetivos de la Nación y el Primer Ministro, rodeado por los ministros de su Gobierno, se hace cargo de organizar la puesta en aplicación de la política de Francia.

El estatuto de miembro del Gobierno es incompatible con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de cualquier actividad profesional, de toda función de representación de carácter nacional y de cualquier empleo público.

Además de lo anteriormente señalado, el Primer Ministro:

- Dispone de la iniciativa de las leyes conjuntamente con el Parlamento;
- Dispone del control de la tramitación legislativa, dado que la Constitución le otorga, entre otros, el poder de establecer el orden del día prioritario del Parlamento (fuera de la sesión mensual reservada prioritariamente al orden del día fijado por cada Cámara).

El Parlamento.

La Asamblea Nacional tiene 577 diputados, su mandato es por cinco años y goza del principio de reelegibilidad. En realidad, es difícil que la Asamblea Nacional termine su periodo, situación común en países en que el Parlamento puede ser disuelto. Su sistema electoral es mayoritario pero, a diferencia del caso inglés, en Francia las elecciones son a dos vueltas: si los candidatos no obtienen el 50% más uno de los votos en la primera vuelta, los dos candidatos más votados se presentan a una segunda; El sistema de dos vueltas también se aplica en la elección del presidente. Con éste mecanismo se busca que los candidatos triunfadores obtengan más del 50% de los votos efectivos. La Asamblea Nacional tiene, entre sus facultades, la de votar las leyes, controlar la autoridad del gobierno y crear gobiernos.

El Senado francés tiene 321 miembros, cuyo mandato es por nueve años, pero se renueva por tercios cada tres; se elige con base en el voto indirecto (a través de grandes electores) y se trata de una Cámara que, a diferencia de la Asamblea Nacional, no puede ser disuelta por el presidente. Los senadores son electos por un Colegio Electoral en el cual intervienen diputados, consejeros regionales de los departamentos y representantes de las municipalidades. El Senado representa más a los llamados notables locales que controlan la política en el medio rural francés. Aunque sea por voto indirecto, su elección es también a dos vueltas con base en listas que presentan los partidos. Las listas que en la primera vuelta obtienen la mayoría absoluta, triunfan; las que no la obtienen pasan a una segunda vuelta. Como sólo pasan dos listas, alguna de las dos necesariamente obtiene la mayoría.

El Senado, al igual que en Inglaterra, participa en la votación de las leyes y aunque puede controlar la actividad del gobierno, no tiene ninguna injerencia en la creación o destitución de gobiernos, es decir, no tiene atribuciones gubernativas.

El Consejo Constitucional

Existe una instancia en cierta forma parecida a la Suprema Corte de Justicia estadounidense: el Consejo Constitucional. Es un órgano compuesto por nueve miembros que permanecen en funciones nueve años, sin posibilidad de reelección. De estos nueve miembros, tres son elegidos por el presidente de la República, tres son nombrados por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Senado.

El presidente del Consejo Constitucional es nombrado de entre sus miembros por el presidente de la República. Entre las funciones esenciales del Consejo se encuentran la jurisdicción electoral, en el dominio de las elecciones presidenciales, pues es el órgano encargado de cuidar que se cumplan los requisitos para ser presidente de la República, verifica la regularidad de las operaciones electorales y proclama los resultados de la elección presidencial. También tiene funciones en cuanto al desarrollo de un referéndum. La realización de un referéndum es decidida por el jefe de Estado, a propuesta del jefe de gobierno o de las dos cámaras. El referéndum sólo puede darse en torno a iniciativas de ley, proyectos sobre la organización de los poderes públicos, asuntos relativos a la Comunidad Europea o a la ratificación de tratados que, sin contravenir la Constitución, podrían tener una incidencia directa en el funcionamiento de las instituciones.

Otra función del Consejo es ser el guardián jurídico de la Constitución, es decir, velar por la constitucionalidad de las leyes. En esa dirección, se ha convertido en un órgano dotado de una incuestionable legitimidad social. Se ubica entre el Parlamento y el Ejecutivo, y tiene la facultad de revisar las reformas hechas por el primero. En caso de detectar alguna falta de correspondencia o algún principio de inconstitucionalidad en la reforma, esa ley no llega al Ejecutivo y, por tanto, no se promulga. Se trata de una innovación muy importante.

E) RELACIÓN EJECUTIVO LEGISLATIVO.

En el caso del sistema mixto francés estamos ante un sistema de poderes divididos consistente en un Parlamento bicameral y un Ejecutivo bicéfalo: un Ejecutivo compartido entre el presidente de la República, que es el jefe del Estado, y un primer ministro, jefe del gobierno. El Senado juega un papel secundario, pues no está en un nivel de igualdad con la Asamblea Nacional, ya que no tiene ninguna incidencia en la formación de gobiernos; esa facultad está reservada exclusivamente a la Asamblea Nacional.

La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento

El Gobierno es responsable ante el Parlamento. El Primer Ministro, previa deliberación en Consejo de Ministros, es quien adopta la decisión de comprometer la responsabilidad de su Gobierno ante la Asamblea Nacional, sobre la base de una declaración de política general o con respecto a la votación de un texto (artículo 49 de la Constitución). Entonces, la oposición podrá presentar una moción de censura firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. Para su adopción, la moción de

censura habrá de ser votada por la mayoría de los diputados que componen la Asamblea (y no la correspondiente a los votantes presentes).

Si se rechaza la moción de censura, los textos se considerarán adoptados. Éste procedimiento permite al Gobierno, con respecto a determinados textos de ley, evitar una eventual obstrucción del Parlamento y verificar que sigue contando con el apoyo de su mayoría.

Cuando se adopta una moción de censura, el Primer Ministro debe presentar al Presidente de la República la dimisión del Gobierno (artículo 50 de la Constitución). En octubre de 1962 se votó una moción de censura, lo cual ocasionó la dimisión del primer Gobierno de Georges Pompidou.

El Gobierno y la elaboración de las leyes

Al igual que el Parlamento, el Gobierno dispone de la iniciativa de las leyes, por medio del Primer Ministro (artículo 39 de la Constitución).

Los proyectos de ley constituyen la traducción jurídica de las decisiones políticas adoptadas por el Gobierno. Cualquier tipo de deliberaciones correspondientes a los proyectos de ley, se realizan en Consejo de Ministros.

Una vez presentados al Parlamento, se procede a la discusión de los proyectos de ley. Al respecto, el Gobierno dispone del control del orden del día de las Cámaras y decide inscribir en los debates, por prioridad, los proyectos y las proposiciones elegidas en el orden del día fijado por él. Los proyectos correspondientes a las leyes presupuestarias y los proyectos de ley de financiación de la seguridad social se someten, de manera obligatoria, a la Asamblea Nacional en primer lugar.

La Constitución rige asimismo el desarrollo de la tramitación legislativa. Por ejemplo, en virtud del artículo 40, el Gobierno puede oponerse al examen de cualquier proposición de ley o de cualquier enmienda parlamentaria cuya adopción tenga como consecuencia ya sea una disminución de los ingresos públicos, o bien la creación o el aumento de un gasto público.

Las leyes habrán de ser examinadas y votadas en términos idénticos por ambas Cámaras (Senado y Asamblea Nacional) con miras a la adopción de un texto idéntico. En caso de désacuerdo entre las dos Cámaras, el Gobierno podrá reunir una comisión mixta paritaria encargada de proponer un texto común orientado a lograr un acuerdo sobre las disposiciones concernidas.

Los decretos con rango de ley

En casos de urgencia, el Gobierno puede solicitar al Parlamento la autorización de tomar en forma de decreto con rango de ley (es decir mediante textos adoptados en Consejo de Ministros previo dictamen del Consejo de Estado, pero sin ser sometidos a votación ante el Parlamento), medidas que normalmente corresponden al ámbito de la ley, y ello durante un período limitado y para la ejecución de su programa (artículo 38 de la Constitución). Esta tramitación de autorización se encuentra otorgada por una ley denominada "ley de habilitación".

F) PARTIDOS POLÍTICOS

Otro aspecto a destacar es el relativo a los partidos políticos. La crítica que está detrás del diseño institucional de la Quinta República es al control casi exclusivo que tenían los partidos sobre las instituciones y sobre la vida política.

Francois Mitterrand vino a demostrar la importancia de los partidos políticos para el funcionamiento del régimen. El diseño de la Quinta República iba a producir un efecto tal sobre la vida política que forzaría a los partidos a desarrollarse y a modernizarse. Las dos grandes tendencias fundamentales de la política francesa, la izquierda y la derecha moderadas, fueron sometidas a una reestructuración radical de su vida interna y de su relación con los otros partidos y con la sociedad. De esta manera la Quinta República se volvió un importante catalizador para el desarrollo de partidos políticos modernos.

Esto nos da como resultado la conclusión de que ni el Parlamento puede instaurarse y funcionar sin los partidos ni la Presidencia de la República puede instituirse ni operar si no es con el respaldo de una organización política que le dé sustento social y le sirva de apoyo en el desarrollo de los programas de gobierno.

Por ello, un elemento que ha contribuido al funcionamiento de la Quinta República Francesa es el compromiso de las fuerzas políticas en torno a la defensa de sus propias instituciones y de su país.

4.3 SISTEMA PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO.

El desarrollo de éste tema fue escogido por los autores en el entendido de que en Estados Unidos de Norteamérica, surge por primera vez el sistema presidencial. En éste país encontramos el modelo presidencial más puro y del cual derivarían la mayoría de los modelos de gobierno latinoamericanos y por supuesto el mexicano también.

A) ORIGEN

Los antecedentes del presidencialismo se remontan hasta Filadelfia, lugar donde el 25 de mayo de 1787, habiendo obtenido un quórum de siete Estados (sobre un total de 13) comenzó la Convención Constituyente en los Estados Unidos de América, dicha convención duraría 100 días, y llegaría a una serie de acuerdos sobre una Constitución norteamericana que aún hoy en día permanece vigente. Esta Constitución establece, por primera vez, el sistema presidencial de gobierno, ya que configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo que provocó la implantación del régimen presidencial clásico o puro.

La Constitución americana, es una Constitución rígida, es decir que, para ser modificada requiere de un procedimiento complejo en donde participa una mayoría calificada de ambas cámaras y tres cuartas partes de los estados que conforman a la Unión y esto ha generado que de 1787 a la fecha, únicamente se hayan realizado 27 enmiendas a aquel texto constitucional.

Los 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 Congreso despótico, compromiso que subyace la idea (modificada después) de un Senado elegido por las asambleas legislativas de los estados, pues se les concibió como un órgano de control de los excesos de las mayorías.

En esta parte del trabajo se describe con detalle el caso del sistema presidencialista estadounidense por tratarse del que mejor ilustra los elementos de pesos y contrapesos existentes entre los tres poderes del Estado y sus interrelaciones.

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.

B) CONCEPTO

Como breve introducción al estudio del Sistema Presidencial, es necesario establecer primero que el término *Presidente* proviene del latín *praesidens, -entis*, cabeza superior de un gobierno, consejo, tribunal, junta o sociedad. República, proviene del latín *republicam*, acusativo de res pública, el bienestar o el interés público; autoridad pública, estado, república; forma de gobierno en que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce mediante representantes escogidos libremente.

Giovanni Sartori⁷⁰ dice 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 preestablecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.”

Ahora bien, se dice que el régimen presidencialista, el presidente es el centro de la pirámide administrativa como jefe del Poder Ejecutivo y coordinador del régimen político-jurídico; centro de la autoridad y punto de equilibrio del sistema político⁷¹. 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 líder de su pueblo, y es éste quien lo elige.

⁷⁰ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 99.

⁷¹ *Ibidem*. p.774

C) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Para Maurice Duverger, el presidencialismo como sistema de gobierno se caracteriza principalmente por el principio de la división de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento.⁷² Esa división orgánica va acompañada de una separación de funciones que, sin embargo, para operar requiere de la colaboración de todos ellos. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.

Las características principales que distinguen a un 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 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 destituir 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.

D) ELEMENTOS TEÓRICOS

El sistema presidencial, al igual que el parlamentario, se caracteriza por la división de poderes. Formalmente 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. La interdependencia es, por tanto, una condición para su eficacia.

⁷² DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, editorial Ariel, Barcelona 1962, p. 139

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 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 Poder Judicial, a su vez, por mecanismos diferentes también preserva su autonomía. El principio federativo viene a completar el cuadro, porque asegura la participación de los distintos estados en pie de igualdad en el proceso político, al tiempo que sirve como una modalidad adicional de contrapeso y equilibrio de los poderes.

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.

El Presidente

El presidente tiene cierta preponderancia en el sistema político, pero el Congreso, no es débil ni le está subordinado. El Presidente no puede ser destituido por el Congreso, nombra a su gabinete, con una sanción aprobatoria del Senado, y los remueve libremente.

Además del gabinete, existe la oficina ejecutiva del Presidente, que es una oficina relevante, creada por el Presidente Roosevelt, que es como el círculo más inmediato al Presidente que le ayuda a tomar decisiones y que desarrolla una función equivalente y del mismo peso que la del gabinete. Cada Presidente estructura y organiza a esta oficina ejecutiva de acuerdo a sus propios intereses, es como un staff de apoyo inmediato y una institución muy flexible, con facultades indeterminadas.

Es una institución novedosa, que ha adquirido un poder relevante y trascendente en la forma de operar de la política norteamericana, aunque no cuente con una solidez institucional como las demás instituciones del gabinete.

El mandato Presidencial es de cuatro años, reelegible por una sola vez. Cuenta con un vicepresidente que juega un papel más bien secundario. Sin embargo, su poder está limitado por varios elementos, entre otros, por la colaboración estrecha que mantiene con el Legislativo, 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 Congreso y sus actos deben estar apegados a derecho.

De los principales poderes atribuidos al presidente por la Constitución, la primera frase del artículo dos, sobre la Presidencia declara: "El Poder Ejecutivo será confiado a un presidente", por lo tanto la función es monocéfala, y los poderes expresamente atribuidos al presidente en el artículo citado son relativamente pocos y a menudo compartidos, lo que provoca que el Presidente norteamericano sea considerado como uno de los más débiles, en comparación con sus homólogos Latinoamericanos.

La Constitución atribuye al presidente un poder que es la base esencial de su autoridad: "velará por la ejecución fiel de las leyes". De aquí deriva el enorme poder de reglamentación del Ejecutivo. Aquí se encuentra el fundamento más importante del poder del presidente, quien en la práctica dispone de una gran libertad de acción. 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. Sin embargo, 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. No obstante, la evolución institucional provocada por el ascenso de Estados Unidos al estatuto de gran potencia dio al presidente la posibilidad de preparar la guerra y dirigirla.

El presidente puede intervenir activamente en favor de las leyes que le convienen o abstenerse de aplicarlas. La Segunda Guerra Mundial constituyó la ocasión de una importante expansión de los poderes legislativos del presidente. Una lista amplia de instituciones federales fueron creadas por decreto presidencial, en su carácter de comandante en jefe de las fuerzas armadas, entre las que se encuentran los consejos de la Guerra y Económico, la Agencia Nacional de Vivienda y muchas oficinas de producción. Todos estos decretos y muchos otros, antes y después, en tiempos de guerra pero también en tiempos de paz, fueron concretados sin ninguna autorización legislativa. Esa práctica no fue frenada y operó en detrimento de algunas de las funciones del Congreso.

El Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica

“El Congreso es bicameral; lo integran la Cámara de Representantes y el Senado. La Cámara de Representantes tiene 435 miembros, su mandato es por dos años y se elige con base en el sistema uninominal mayoritario a una vuelta. La brevedad su mandato y la posibilidad de reelección hacen que sus miembros estén en campaña electoral permanente y muy al pendiente de sus distritos. El Senado tiene dos senadores por estado, es decir, 100 miembros: el vicepresidente que puede y formalmente es el Presidente del Senado hace un total de 101 miembros; su mandato es por seis años renovable por tercios cada dos años y se elige por sufragio universal, con sistema mayoritario. Comparte con la Cámara Representantes la tarea de confeccionar leyes, en un plano de estricta igualdad.”⁷³

La idea de que el vicepresidente fungiera como presidente del Senado, es en virtud de que el Senado es una Cámara que garantiza la paridad de cada uno de los estados frente al Congreso, de tal suerte que si el Presidente en el Senado que era la emanación de un estado, se sostenía, se rompería éste equilibrio, por eso es que la vicepresidencia pasa a ocupar el cargo de presidente en el Senado a efecto de no romper esta paridad. Éste vicepresidente tiene derecho de voz y de voto solamente en caso de algún empate.

La presidencia en la Cámara de Representantes, la ejerce el speaker, que es una herencia inglesa. El Congreso norteamericano se reúne en un periodo ordinario que inicia el 3 de enero con el mensaje a la Unión por parte del Presidente y culmina el 31 de julio, pudiéndose realizar todos los periodos extraordinarios que se estimen necesarios.

El Poder Legislativo, participa en el Poder Constituyente, en el poder que existe para reformar la Constitución norteamericana. Tiene un poder electoral subsidiario, es decir, en el supuesto de que se dé un empate durante las elecciones de Presidente y Vicepresidente, el Poder Legislativo tendrá siempre la última palabra en la designación.

Tiene una facultad jurisdiccional relevante conocida como “impeachment” (equivalente al Juicio Político), proceso en el que la Cámara de Representantes es la que acusa formalmente y el Senado es el que resuelve la acusación, ya sea condenando o absolviendo y derivado de esta acusación, se puede sancionar por parte del Senado, con la destitución del Presidente y otros funcionarios importantes.

⁷³ ESPINOZA, Toledo, Ricardo, *Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial*, Instituto Federal Electoral, México 2000, p. 35.

El Senado, además de participar en el procedimiento legislativo, tiene importantes atribuciones en materia de designación y nombramientos. El Senado puede: Aprobar las propuestas que el Presidente le remite para la integración de los miembros del gabinete; Aprobar a los embajadores, a los Cónsules y una designación muy importante como lo es la de los Jueces de la Corte; y Participar de manera exclusiva en el procedimiento de ratificación de los tratados o acuerdos internacionales.

El primer poder que la Constitución otorga al Congreso según la octava sección del artículo uno de la Constitución norteamericana, tiene que ver con la Ley de Finanzas, pues establece que: "El Congreso tendrá poder de establecer y de percibir los impuestos, los derechos e impuestos directos e indirectos".

En contrapartida, el presidente no tiene ninguna prerrogativa en la materia. No obstante, en éste dominio el Congreso no dejó de delegar poderes al Ejecutivo, de tal forma que le cedió el derecho de regular los impuestos según sus necesidades económicas y financieras. En general, el Congreso modifica muy poco las proposiciones presidenciales.

Una Suprema Corte de Justicia eficaz

La Corte Suprema se integra por nueve jueces, uno es su Presidente y ocho jueces, con nombramientos vitalicios, no son electos sino nombrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado (que puede rechazarlos) por mayoría simple. Es una Corte de altísimo prestigio que ejerce el control de constitucionalidad de todos los actos del Poder Ejecutivo y el Legislativo. Éste control de constitucionalidad no se encuentra de manera expresa dentro de la Constitución norteamericana, pero se perciben en la práctica.

El arbitraje de la Corte Suprema puede declarar como inconstitucional una ley aprobada por el Congreso propuesta por el Presidente. Es cierto que a lo largo del tiempo la Corte Suprema de Estados Unidos no se ha apartado mucho de las mayorías congresionales; sin embargo, en momentos coyunturales ha actuado como árbitro en los conflictos suscitados entre los poderes del Estado, incluso entre el Congreso y el Presidente. Para los estadounidenses, la Suprema Corte de Justicia juega un papel esencial: es el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal y el de los poderes en general, por lo que están muy al pendiente, respecto de quienes son designados jueces de la Corte y a los fallos de la misma.

E) RELACIÓN EJECUTIVO LEGISLATIVO

La Constitución norteamericana 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 el Congreso. A ello se debe agregar la real y definitiva división de poderes.

Formalmente, en la Constitución los pesos y los contrapesos están muy bien establecidos para delimitar las relaciones equilibradas entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Congreso no puede destituir al Presidente, pero dispone del poder del juicio político (impeachment). Por otra parte, el Presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene un poder de veto. El Congreso vota las leyes y el presupuesto, pero debe escuchar los mensajes presidenciales; el Presidente ejecuta las leyes, a condición de que sea en una situación estrictamente definida por el Congreso. A pesar de ello, poco a poco el Presidente se convirtió en la piedra de toque del edificio federal y el Congreso fue cediendo algunas prerrogativas que le habían sido atribuidas por la Constitución.

En Estados Unidos, el Presidente solamente cuenta con el veto total, que es el menos anhelado por un Presidente porque lo compromete a rechazar en su conjunto la propuesta de leyes, a diferencia de un veto parcial, que le permite diseccionar y oponerse a determinadas partes específicas de un proyecto de ley, pero garantizando que el mismo entre en vigor.

Éste veto total puede ser superado, en el supuesto de que lo ejerza el Presidente, por las dos terceras partes de las cámaras. Y en el supuesto de que sea aprobado por las dos terceras partes de las Cámaras, supuesto que si se cumple, obliga al Presidente a ratificar la propuesta legislativa.

El veto, es una institución muy importante que se presenta en la mayoría de los sistemas presidenciales y semipresidenciales, y en Estados Unidos quien lo más utilizó fue el Presidente Roosevelt, quien en sus cuatro periodos, promovió aproximadamente 631 vetos.

Las relaciones entre el Legislativo y Ejecutivo son interdependientes. En particular, el Legislativo puede frenar, modificar e inclusive rechazar los proyectos del Ejecutivo. Aunque es el presidente quien en muchos casos propone las leyes importantes y es el Congreso

quien ejerce una suerte de poder de veto al evitar pronunciarse o al rechazar las proposiciones presidenciales, los equilibrios se mantienen. El Congreso puede bloquear impunemente el programa de un presidente por más poderoso que éste sea. Para obtener la realización de su programa el presidente está obligado a negociar, ceder y admitir compromisos.

La Constitución no prevé explícitamente que el presidente pueda presentar ante el Congreso un proyecto de ley, aunque siempre se encuentra un senador o un representante dispuesto a presentar tal propuesta a nombre propio.

También interviene directamente en el proceso legislativo para intentar obtener el respaldo de los parlamentarios respecto de algún programa legislativo. La ausencia de una mayoría presidencial y de la disciplina de partidos lo obligan efectivamente a negociar, convencer y, eventualmente, hasta amenazar con el propósito de obtener los votos que necesita. Los esfuerzos presidenciales logran a menudo el éxito; sin embargo, el presidente no es absolutamente poderoso en el plano legislativo, no solamente pueden ser rechazadas sus propuestas, sino que aquellas que son adoptadas pueden llegar a alejarse mucho de su versión original. En suma, el Presidente no controla el Poder Legislativo, sólo puede influenciarlo.

Las relaciones entre Presidente y Congreso, se dan partiendo del hecho de que en Estados Unidos existe un principio de separación rígida entre los poderes y en consecuencia hay un periodo fijo para cada uno de estos dos poderes. El Congreso en éste sentido, no puede obligar al Presidente para que dimita y el Presidente en consecuencia, no puede disolver las cámaras.

Los constituyentes habían previsto que el Congreso controlara la formación del Ejecutivo al menos en cierta medida. Le confiaron al Congreso un papel en la elección presidencial y en la designación del personal gubernamental y la vía total del procedimiento de juicio político. A pesar de algunos intentos de utilizarlos, estos poderes han quedado prácticamente en desuso.

En lo que concierne a la elección del presidente y del vicepresidente, el Congreso casi nunca pudo sustituir al Colegio Electoral. En principio, el Senado tiene participación en la formación del gobierno porque se requiere tanto de su visto bueno como de su consentimiento para que el presidente pueda elegir a los miembros de su gabinete, aunque

en la inmensa mayoría de los casos las nominaciones presidenciales han sido aceptadas por el Senado.

No obstante, la perspectiva de un rechazo ejerce influencia sobre las propuestas del presidente. Una vez nombrados los miembros del gobierno, dejan de ser responsables ante el Congreso, y lo mismo vale para el presidente o el vicepresidente. Se encuentra aquí una regla fundamental del régimen presidencial, que obliga a una separación esencial de poderes: el Congreso no puede ser disuelto, pero ni el presidente ni los ministros son responsables frente al Congreso.

El procedimiento de juicio 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.

Los controles del Congreso

El control cotidiano que lleva a cabo el Congreso acerca de la función del gobierno, lo ejerce por medio de comisiones encargadas de vigilar la aplicación o la administración de las leyes. Si las informaciones proporcionadas por el Ejecutivo parecen insuficientes o requieren de una encuesta o de una investigación, se crea una comisión especial. De éste modo, la organización y la práctica gubernamentales son revisadas. De esta manera, frente a un presidente y su administración, que disponen de medios de información y de documentación superiores y de numerosos expertos, el Congreso ha logrado modelar una burocracia más competente, ha impuesto cierta responsabilidad política y obtenido las informaciones que necesita. No está por demás señalar que el Congreso influye a través de la prensa sobre la opinión pública.

F) PARTIDOS POLÍTICOS

El sistema de partidos, es un aspecto clave para el sistema político de Estados Unidos. Los partidos en Norteamérica, han sido mucho más instrumentales y descentralizados que en otras naciones, y adoptan la forma de coaliciones estatales y locales, en lo cual reside la esencia de su fuerza.

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, han sido reconocidos como el factor que permitió el funcionamiento exitoso del sistema presidencial.

Sin embargo, el Congreso de Estados Unidos no es un Poder sometido. No es necesario que el Legislativo y el Ejecutivo estén dominados por partidos diferentes para que la situación del Presidente sea difícil. Algunos Presidentes han tenido la experiencia negativa de que sus políticas fueran a menudo cuestionadas por un Congreso que, sin embargo, compartía con él la etiqueta partidista; otros, con una Cámara de Representantes dominada por legisladores de un partido opuesto, tuvieron en general relaciones más pacíficas. Eso no significa que la diferencia de etiqueta partidista entre Ejecutivo y Legislativo haga menos complicada la tarea del presidente.

En el Congreso no hay disciplina de partido, ni una mayoría predefinida opuesta a una minoría ni a la inversa. La libertad de voto es total, la cultura mayoritaria -según la cual una mayoría debe dominar a una minoría- es inexistente, y lo que mueve la estructura institucional es un sistema bipartidista.

4.4 SISTEMAS PRESIDENCIALES LATINOAMERICANOS.

Con objeto de continuar al análisis de diversos sistemas de gobierno, ahora se ha realizado el estudio de los aspectos más relevantes del régimen presidencial vigente en algunos países latinoamericanos que se han considerado representativos. A continuación analizaremos el mismo presidencialismo pero ahora en relación con los países latinoamericanos, el cual es muy diferente al norteamericano debido al debilitamiento del Congreso y el exceso de poderes del Presidente en aquellos países.

A) ORIGEN

Debido a que el sistema presidencial adoptado en los países latinoamericanos se derivan del sistema Presidencial Norteamericano, aunque sus resultados no han sido los mismos, consideramos que no es necesario abundar en el tema.

B) CONCEPTO

Es necesario señalar que ya no se define al Presidencialismo dentro de éste tema ya que fue previamente definido cuando se estudio el Presidencialismo Norteamericano.

C) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

Primero debemos explicar que al adoptar el sistema norteamericano a la realidad política, económica y social de las naciones latinoamericanas, éste presenta múltiples características divergentes, siendo quizá el rasgo característico el que los textos constitucionales presidencialistas de América Latina otorgan innumerables facultades y atribuciones al Presidente de la República por encima de las que posee el Presidente de los Estados Unidos de América.

En éste sentido, en América Latina el Presidente de la República es un órgano colegislador a diferencia del Presidente de los Estados Unidos de América, puesto que regularmente los presidentes latinoamericanos tienen las siguientes atribuciones legislativas: iniciar leyes; iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias; veto suspensivo parcial, y; la habilitación de facultades legislativas.

La iniciativa presidencial en Materia de Ley.

La facultad del presidente de iniciar leyes, le permite orientar el trabajo legislativo del Congreso de acuerdo a las prioridades del programa gubernamental en desarrollo, si cuentan con suficiente apoyo parlamentario.

La iniciativa exclusiva de Ley del Presidente.

Mediante la iniciativa exclusiva de ley, el presidente en la mayoría de los países latinoamericanos adquiere el poder de orientar los gastos públicos y la economía del país en general. Como ejemplo puede citarse la facultad de los presidentes de presentar la iniciativa de ley o decreto de presupuesto al Poder Legislativo.

El veto suspensivo parcial del Presidente.

Es la atribución que posee el presidente para vetar parcialmente los proyectos de ley aprobados por el órgano legislativo. En el caso de los Estados Unidos de América, el presidente dispone sólo de la atribución del veto total; en México el Presidente de la República tiene la facultad de desechar parcial o totalmente los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso.

Habilitación legislativa del Presidente.

Esta atribución que distingue al presidencialismo latinoamericano del sistema presidencial de los Estados Unidos de América, permite al Presidente de la República obtener la facultad de legislar por decreto, por un periodo considerable, en materias permitidas por la Constitución y delimitadas por el Congreso (ejerciendo la potestad legislativa, en especial en el dominio del derecho administrativo y económico).

En la mayoría de los presidencialismos latinoamericanos podemos ver que luego de entregar amplias facultades al Jefe de Estado, aquellos países buscan evitar su transformación en dictadores o tiranos, ¿cómo? Pues estableciendo los siguientes mecanismos:

- La duración limitada y fija del mandato presidencial, el mandato presidencial en los regímenes presidencialistas de América Latina, generalmente, tiene una duración de 4 a 6 años. Cabe destacar que los textos constitucionales de República Dominicana y Paraguay permiten la reelección presidencial;
- La no-reelección inmediata del presidente, la no reelección tiene el objeto de impedir que los presidentes puedan propiciar su propia reelección (a través de las facultades que posee). Algunos países establecen en su Constitución la no reelección del presidente para el periodo constitucional inmediato⁷⁴, otros para los dos periodos constitucionales siguientes⁷⁵, y; otros que establecen la prohibición absoluta de reelección⁷⁶;
- La acusación constitucional del Presidente de la República, Éste principio fundamental del constitucionalismo democrático establece que los presidentes deben rendir cuenta de sus actos y asumir sus consecuencias. Los gobernantes son así responsables mediante la relación entre el ejercicio y la limitación de los poderes de éstos.

⁷⁴ En éste caso, se encuentran las constituciones de: Argentina, Colombia, Bolivia y Uruguay.

⁷⁵ Como el caso de Panamá y Venezuela.

⁷⁶ En el caso de México, Costa Rica, Chile, Honduras, Guatemala, entre otros.

Tipologías.

Las características a las que se hace referencia en el desarrollo del presente capítulo, no se presentan con la misma intensidad en todos los países de América Latina, toda vez que entre ellos hay divergencias, pero no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también desde el punto de vista económico, político y social, de tal manera que Karl Lowenstein⁷⁷ establece la clasificación de los sistemas presidencialistas de América Latina en tres clases:

Presidencialismo puro.

Se caracteriza por otorgar al Presidente la función de órgano central del régimen político, con carácter preponderante, el cual es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que por medio de la acusación constitucional (juicio político) pueden destituir al Presidente y a los ministros o secretarios de Estado.⁷⁸

Presidencialismo Atenuado.

Para Lowenstein, éste tipo de presidencialismo tiene la peculiaridad de que el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y sus ministros, quienes están organizados como gabinete.

De tal forma y como consecuencia de que los sistemas políticos latinoamericanos presentan diversos rasgos y avances en cuanto a su desarrollo socio-económico; de cultura política; educacional; científico-técnico; así como en lo relativo al sistema de partidos, esto imposibilita a establecer una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano.

Lo anterior implica que se distingan diversas modalidades del presidencialismo en América Latina, prueba irrefutable de ello es que, aún entre los teóricos se establecen diversos criterios para realizar la clasificación de los sistemas presidenciales instaurados en esta región del mundo.

⁷⁷ LOWENSTEIN, Karl, La presidencia fuera de los Estados Unidos, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, año II, número 5, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1949 p.55.

⁷⁸ Lowenstein ubica a México, en el tipo de presidencialismo puro. Ibidem.

Presidencialismo Autoritario.

Para Humberto Nogueira, éste tipo de presidencialismo se caracteriza por quebrantar el principio de independencia jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo, por lo que se incumple la división de poderes que es consubstancial al régimen presidencial. Al violentarse éste principio sólo en beneficio del Ejecutivo, otorgándole a éste último la posibilidad de disolver el Congreso o Parlamento (según sea el caso) desconociendo así la autonomía real del órgano legislativo en el ejercicio de sus facultades legislativas y de control del Ejecutivo.

Otra característica del presidencialismo autoritario es la falta de competencia abierta, puesto que son regímenes que a lo más son de carácter semi-competitivos ya que excluyen por razones ideológicas a otras fuerzas políticas de la posibilidad de participar del poder, estableciendo la negación del pluralismo ideológico y político.

Y el tercer elemento característico es la alteración del rol de las fuerzas armadas, quienes asumen además de la defensa nacional, la tarea política de garantizar el orden institucional de la República.

E) ELEMENTOS TEÓRICOS

En éste tipo de sistema, el Poder Legislativo es denominado comúnmente como Congreso. Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados en las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774.

En los países que tienen éste sistema, los órganos superiores están democráticamente determinados: Poder Ejecutivo y el Legislativo. El Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente que es electo por el pueblo por un tiempo determinado, quien además nombra y remueve a los secretarios de estado, que son sus consejeros y colaboradores.

El Presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas cámaras del Congreso; sin embargo, cuando estos coinciden se trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley presentadas son aprobadas sin mayor problema, ello coadyuva al cumplimiento de un proyecto nacional.

El régimen presidencial funciona tanto "con un gobierno de minoría" como con un "gobierno de mayoría" y los poderes legislativos del Presidente pueden ser amplios o limitados.

El Presidente no puede disolver al Congreso, pero ni el Presidente, ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.

Constitucionalmente, la Cámara Alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la Cámara Baja. No existe generalmente, la moción o voto de censura, salvo en casos excepcionales; por ejemplo, en Argentina, a partir de julio de 1995, el Congreso puede aprobar una moción de censura, y lo mismo puede suceder en Colombia, Paraguay y Perú.

Este régimen existe en unos veinte países de Latinoamérica; sin embargo, en estos últimos se afirma que su funcionamiento no ha sido idóneo, que disfraza dictaduras y además, en algunos de estos existen características del sistema parlamentario; por ejemplo, en Argentina, Colombia, Paraguay y Perú.

A continuación presentaremos algunos aspectos relevantes que consideramos importante mencionar sobre algunos sistemas presidenciales adoptados en algunos países latinoamericanos.

Costa Rica

Se puede observar que el caso Costarricense presenta dos características particulares:

Respecto del Poder Ejecutivo, cuenta con dos Vicepresidentes, los cuales reemplazarán al Presidente en caso de falta absoluta de éste, por el orden de su denominación y en sus ausencias temporales podrá llamar a cualquiera de los dos para que lo sustituya. Otra particularidad de los Vicepresidentes es que podrán desempeñarse en los ministerios.

En cuanto al Poder Legislativo, éste es unicameral y es depositado en la Asamblea Legislativa.

Argentina

Germán J. Bidart Campos, en los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, citando a Biscaretti di Rufia señala que, en Argentina se encuentra lo que se denominan "órganos extrapoderes", que son: "Los que no forman parte de ninguno de los tres poderes clásicos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial".

Asimismo apunta: "En el derecho comparado se suele citar como ejemplo en algunos sistemas al Tribunal Constitucional cuando no integra al Poder Judicial"

La Constitución Argentina prevé expresamente dos órganos extrapoderes: el Vicepresidente de la República y el Ministerio.

El Vicepresidente no forma parte del Poder Ejecutivo si se le reputa a éste como órgano unipersonal, constituido únicamente por el Presidente de la República y al cual sustituirá sólo en caso de muerte. No así respecto del Congreso, porque integra el Senado como presidente nato, con voz pero sin voto, salvo en casos de empate, donde tiene voto de calidad.

El Ministerio (Gabinete) es también un órgano extrapoder en relación con el Poder Ejecutivo, respecto del cual posee la competencia constitucional de refrendar sus actos para que tengan eficacia.

De igual forma, se puede observar la figura de Jefe de Gabinete, quien tiene responsabilidad parlamentaria y la facultad entre otras de enviar al Congreso el proyecto de ley de Presupuesto Nacional, previa aprobación del Presidente.⁷⁹

Brasil

Sobre el Congreso brasileño denominado Congreso Nacional, cabe hacer mención que se le considera como un bicameralismo integral debido a la paridad de facultades de ambas Cámaras.

⁷⁹ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Sistemas políticos y electorales contemporáneos, México 1999, p. 55

Una atribución característica del Vicepresidente en Brasil que lo diferencia de las que son comunes a Argentina y Estados Unidos es que éste auxiliará al Presidente en misiones especiales, siempre que sea convocado por él para tales efectos.

Respecto del proceso legislativo, resulta interesante observar que en el caso brasileño la facultad para promulgar leyes no recae únicamente en el Presidente de la República ya que, una vez aprobada una ley, si ésta no es promulgada dentro de cuarenta y ocho horas por el Presidente de la República, el Presidente del Senado lo hará y si éste no lo hace en un plazo igual, lo hará el Vicepresidente del Senado

Se considera que 33 países del Tercer Mundo (pero ninguno en el 1º y 2º) han adoptado constituciones presidencialistas, entre ellos latinoamericanos, asiáticos y africanos que, aún comparando el sistema presidencial entre ellos, presentan características particulares que son consecuencia de las condiciones políticas, económicas, sociales, culturales y geográficas, condicionantes para el establecimiento de sistemas presidenciales con diversos matices y rasgos específicos, de acuerdo a la función espacio (geografía) tiempo (época).

Para Juan Linz, el sistema presidencial presenta (además de las características enunciadas con anterioridad) algunos aspectos institucionales específicos, a saber:

Los integrantes del Poder Legislativo también tienen legitimidad democrática y es posible que la mayoría de los legisladores representen opciones políticas distintas a las del Presidente.

El Presidente es electo por un periodo de tiempo, que en circunstancias normales no puede ser modificado, y a veces debido a cláusulas que prohíben la reelección, no puede ser prolongado.⁸⁰

Aunado a lo anterior, Juan Linz señala que las constituciones presidencialistas paradójicamente incorporan dos principios y premisas opuestos, tales como:

- Por un lado, el propósito es el de establecer un Ejecutivo poderoso y estable que tenga legitimidad, popular con tendencia a la legitimación plebiscitaria.

⁸⁰ • LINZ, Juan, et. al, Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Hay alguna diferencia? En presidencialismo vs. Parlamentarismo, editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina 1988, pp.23-24.

- Las constituciones presidencialistas muestran una profunda desconfianza hacia la personalización del poder (monarca absoluto); de tal manera que introducen muchos mecanismos para limitar ese poder que puede convertirse en arbitrario.⁸¹

4.5 SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

A) ORIGEN

De acuerdo a la historia de nuestro país, el presidencialismo mexicano no se dió durante nuestros primeros años de nación independiente, es decir, a partir de la Independencia, nuestra nación se distingue por una gobernabilidad regulada a partir de una ciudadanía y un cuerpo de notables con gran capacidad para organizar y administrar ayuntamientos, distritos y entidades federativas.

Los acontecimientos que se dieron a partir de 1808 en Europa tales como: las crisis que atravesaban las monarquías absolutas en Europa; la extensión de los dominios de Napoleón Bonaparte hacía España y retirar de aquella monarquía a Carlos IV y a Fernando VII; el surgimiento de la ilustración y sus principales representantes como Voltaire o Montesquieu; la Revolución Francesa y finalmente la reciente independencia de Estados Unidos, son factores determinantes para la vida mexicana.

Durante éste tiempo y hasta 1850, la vida del país caminaría guiada por un Congreso, que no es un propiamente un Poder Legislativo, es un Congreso con funciones difusas y que estaría presidido por el virrey. De tal forma que en aquellos tiempos se contemplaba un gobierno representativo como verdadero motor de progreso y como verdadero agente de cambio. La vida de éste Congreso es muy activa y plausible debido a la amplia gama de problemas que sorteo y que con sus resoluciones contribuyó en gran manera para sacar adelante al país.

El sistema presidencial mexicano, a partir de la carta de 1824, adoptó los elementos fundamentales del sistema presidencial estadounidense: titular único, autoridad ejecutiva, duración de cuatro años, elección indirecta, requisitos para serlo, como edad y nacimiento

⁸¹ En éste sentido, Linz señala que algunos medios para evitar la personalización del poder en el Presidente son: El principio constitucional que prohíbe la reelección; que ciertos nombramientos dependan de la aprobación del Congreso; diferentes cláusulas para el juicio político; institucionalización de la contraloría o los poderes otorgados a la Judicatura. Linz, Juan. op. cit. p.25.

en el territorio nacional, vicepresidente, informe anual, etc. Pero nuestros primeros congresistas se negaron a conceder a la presidencia de la República poderes ejecutivos reales; en cambio la mantuvo subordinada al Congreso. Un proceso histórico de esta índole hace imposible hablar de un presidencialismo antes de la década de 1850.

Es hasta la Constitución de 1857 que se establecen por primera vez algunas de las características esenciales de la institución presidencial, tales como: su elección separada de la del Congreso; su facultad para enviar a éste iniciativas de ley, en especial las relativas al presupuesto; el poder para ejercer parcialmente un voto suspensivo de las leyes en discusión en el Congreso; y su facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios de estado, así como a los agentes diplomáticos y consulares, a los empleados de Hacienda y demás empleados de la Unión.

Podemos decir que a partir de estas facultades nace la presidencia, claro que, con funciones limitadas e inferiores en relación a las del Congreso, que en ese entonces era Unicameral. Su debilidad radicaba esencialmente en que la presidencia posee funciones legislativas mínimas (la iniciativa de ley y el veto suspensivo) y su acción está además sujeta al juicio político del Congreso por delitos de traición, violación expresa de la Constitución e incluso por amenaza a la libertad electoral.

La Constitución del 57, si bien mantuvo un régimen presidencial, también manifiesta un predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo en virtud de que suprime el Bicameralismo y se plantea un régimen parlamentario. Dos son los críticos más sobresalientes de éste texto constitucional, Justo Sierra y Emilio Rabasa, el primero era partidario de un sistema parlamentario y el segundo es el autor que más influencia va a tener en las discusiones del constituyente de Querétaro.

A partir de 1867 y hasta 1885, en México se da un fenómeno dentro del Poder Legislativo pues surge una representación en el Congreso de intereses esencialmente locales. Producto de esto, es la enorme distancia que se produjo entre una presidencia elegida por mayoría y una representación fragmentada en el Congreso. Los constantes enfrentamientos entre estos dos poderes ponían en riesgo la gobernabilidad del país, aunque de vez en vez se lograban acuerdos entre estas instituciones. Éste desbalance institucional influyó en gran manera para el reforzamiento de la figura presidencial en los años siguientes.

A partir de 1876 y hasta 1911 -con una pequeña interrupción durante el periodo de 1880 a 1884-, el presidente fue uno solo: Porfirio Díaz. En éste periodo México entra a una dinámica, que presenta dos aspectos, el primero es que se da un crecimiento acelerado aunado a una gran modernización económica, y el segundo es que surge un sistema político dictatorial, en el cual Porfirio Díaz era el eje sobre el que giraba todo el poder político.

De 1890 a 1910, el poder personal del presidente dependió de la posibilidad de poder reelegirse indefinidamente, así como su capacidad mediadora ante la existencia de un Congreso fragmentado.

Antes de las elecciones de 1910, Francisco I. Madero escribe un libro en el que expone su idea de crear la figura de un vicepresidente, el cual podría aprender el arte de gobernar y suceder al General. Sus ideas comenzaron a cobrar fuerza en todo el territorio lo que provocó su arresto por parte del gobierno porfirista. Ante tal atropello, Madero, que había huido a los Estados Unidos, lanzó el Plan de San Luis, cuyo lema, "Sufragio efectivo, no reelección" atrajo a los sectores medios, obreros y campesinos hartos ya de la dictadura porfirista. En el Plan de San Luis Francisco I. Madero se proclama Presidente legítimo de México y llama a levantarse en contra del General Porfirio Díaz, logrando su renuncia a la presidencia. El movimiento revolucionario arrojó como resultado la aparición de distintas facciones revolucionarias violentas que desataron caos en el país.

Madero y Pino Suárez son asesinados tiempo después por órdenes de Victoriano Huerta y éste es derrocado ante la actuación coordinada de Carranza, Obregón, Villa, Zapata, entre otros. Tiempo después y ante la falta de un presidente, cada grupo revolucionario buscaba el poder, pero ninguno de ellos contaba con la fuerza suficiente para imponerse a los demás. Finalmente es el grupo de los constitucionalistas (encabezado por Carranza, Obregón y Calles) el que logra imponerse y logra controlar al conjunto de revolucionarios desperdigados.

Es entonces, bajo el Gobierno de Venustiano Carranza, que se crea una nueva Constitución (la primera en el mundo que consagra los derechos sociales y que además demuestra un claro fortalecimiento del Poder Ejecutivo en detrimento de los demás poderes de la Unión) y su gobierno logra una momentánea estabilidad política y social que termina en 1920 ante la ascensión de Obregón a la Presidencia mediante un golpe de estado.

En la Constitución de 1917, promulgada por Venustiano Carranza, el presidencialismo se visualiza como un poder separado del Legislativo, electo por mayoría por voto directo y universal; que tendría a su cargo el ser jefe de estado y jefe de gobierno. Al presidente se le confiere la capacidad para designar sin pasar por la aprobación del Congreso, a los secretarios de estado.

Además, se dota al Presidente de la facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso, vetar las leyes que éste aprueba, suspender transitoriamente, con la aprobación del Congreso, las garantías individuales y obtener del Congreso facultades extraordinarias en los casos de invasión, guerras y disturbios sociales.

Por otro lado y como resultado de grandes escenas sangrientas en busca del poder por parte de los grupos revolucionarios es que en 1928 surge el Partido Nacional Revolucionario (después PRM y hoy PRI). En él, básicamente se concentraron las principales fuerzas revolucionarias y sus líderes. Con ese partido se logró orden, disciplina y sobretodo unificar objetivos, lo que le permite madurar con tanta fuerza que para el año de 1946 se convierte en una fuerza de decisiones que crea dentro de él mismo lo que algunos políticos llaman el decision-making process, que consiste en llevar a consenso la asignación de un candidato que satisfaga suficientemente principalmente en su personalidad y en ese entonces el aspecto económico para poder contender para algún puesto de elección popular.

A lo anterior debemos añadir que en ese tiempo, el Poder Ejecutivo comienza a dominar y subordina al partido oficial. Con Cárdenas al frente, la presidencia asume el control absoluto del partido, convirtiéndolo en un instrumento más a su servicio. De esta relación entre el presidente y el partido oficial, surgen facultades más allá de las otorgadas por la Constitución al presidente, de entre las que destacan la designación del sucesor de la silla presidencial; el nombramiento de gobernadores, senadores, diputados y presidentes municipales y es el jefe informal del partido oficial. Esta relación, también es determinante del funcionamiento del sistema político mexicano posrevolucionario. Mediante el control de la mayoría priísta, el ejecutivo controla al Poder Legislativo y lo que de ello se deriva (nombramiento de los integrantes del Poder Judicial). Igualmente con la presencia partidista en todo el territorio mexicano, controla los gobiernos estatales y municipales.

La manera en que históricamente se ha forjado el Sistema Político Mexicano es de llamar la atención pues es increíble como el poder se finca en la propuesta de un solo grupo.

Es con estos antecedentes, que México adquiere a través de éste pasado una estructura que le permite retomar los aciertos de esta con la finalidad de crear un sistema que obligue a un desarrollo capaz de mantener su hegemonía.

A partir de 1968, las sucesiones presidenciales toman otra forma, ya que inicia la participación abierta de una propuesta democrática que además de incluir nuevos partidos políticos y confederaciones obreras independientes, empieza una clara intervención de la población pugnando por un bienestar social más equitativo, con la necesidad de crear un nuevo estado democrático y participativo, obligando al partido oficial a que se consensen los intercambios en los puestos del poder.

Se observa con estos antecedentes que en México, ha existido una estabilidad política y un progreso económico sustentados en una democracia sui generis, en la que los principales actores han sido: el Presidente de la República y el Partido Oficial predominante.

B) CONCEPTO

Tomando en consideración los rasgos del presidencialismo mexicano podemos decir que éste es: el sistema de organización del gobierno republicano, en el cual el Presidente (que es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), es elegido por sufragio directo por un tiempo determinado (seis años), asume el Poder Ejecutivo, con la colaboración de los Secretarios de estado, funcionarios designados libremente por el, ante quien responden su gestión; no encontrándose sujetos a la fiscalización del Poder Legislativo.

En el Sistema presidencial mexicano, las atribuciones del presidente son muy amplias a tal extremo de llegar a afirmar que dichas funciones lo convierten en el poder decisivo del país.

C) PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

A partir de 1917 el sistema presidencial se ha ido modificando a través de nuestras constituciones, de acuerdo con las reformas y la costumbre, conformándose un régimen con características propias, siendo las más importantes, en opinión de Jorge Carpizo, las siguientes:

- "a) El poder ejecutivo es unitario. Esta 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 renueva 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 al Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura."⁸²

Nosotros agregaríamos que además:

- h) El presidente no puede ser destituido por el Congreso.
- i) El presidente tiene el control total del Ejecutivo y dirige el gobierno.
- j) Existen elecciones suma cero, en donde todo es para el vencedor, es decir, los ganadores y los perdedores en las justas electorales quedan claramente definidos.

D) ELEMENTOS TEÓRICOS

El primer elemento que podemos identificar en el sistema político mexicano es el relativo a la existencia de un régimen presidencialista que opera en el marco de un sistema político autoritario. Éste rasgo se constata no sólo por las enormes facultades que aún hoy la Constitución le otorga legalmente a la figura presidencial, o por el cumplimiento de los procedimientos y poderes que diversos autores de política comparada asignan como esenciales para caracterizar a un régimen como presidencialista, sino también, y quizá esencialmente, por los orígenes y el papel que la figura presidencial ha jugado en la consolidación del Estado mexicano posrevolucionario.

Como siguiente elemento, encontramos la importancia que los partidos políticos han llegado a desarrollar en el sistema político mexicano, pues como podemos observar (aún con las elecciones del 2000), las funciones del Poder Ejecutivo aun se concentran, como anteriormente sucedía, en manos de un solo partido, pues a pesar de los que pueda decir, el

⁸² CARPIZO, Mc Gregor Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI editores, México 1996, p.75

presidente Vicente Fox, su gabinete, sus acciones, el Partido Acción Nacional y la presidencia son identificados por la sociedad mexicana como uno mismo.

Otros elementos que recientemente han influido dentro del sistema mexicano son: la separación de poderes, la existencia del bicameralismo, el surgimiento de un sistema multipartidista moderado (existen actualmente ocho partidos políticos que tienen representación en el Congreso, aunque es muy clara la tendencia a la concentración del voto en tres de ellos), que se asocian a cierta multidimensionalidad en el espectro ideológico que cubren dichos partidos (PRI, centro, PAN, derecha, PRD, izquierda), así como la existencia del federalismo y una constitución escrita que regula y sanciona la vida política del país.

Sin embargo, estos elementos son opacados por circunstancias tales como el funcionamiento del sistema, pues se ha nutrido de argumentos democratizadores a las oposiciones políticas partidarias tanto de izquierda como de derecha en los últimos años. Un inventario rápido de ellas sería: la tradicional subordinación del Legislativo frente al Ejecutivo; la duplicidad de funciones de las dos cámaras e irrelevancia de muchas de ellas en el caso de la Cámara de Senadores; el predominio de un partido por sobre los otros, en virtud de la fusión entre el gobierno y el PRI; la débil vigencia del pacto federal en virtud de un centralismo político-administrativo; la lejana relación entre las normas constitucionales y las prácticas político-institucionales cotidianas.

El resultado histórico (y vigente, en términos generales, hasta la década pasada) de la articulación de estos elementos fue la presencia de un gobierno fuerte apoyado en un régimen político poco competitivo basado en un sistema electoral cuyas condiciones elementales de competitividad (recursos financieros, acceso a medios de comunicación, infraestructura partidaria) han resultado inequitativas para los partidos de oposición, no obstante que en los últimos años se han realizado importantes reformas a la legislación electoral por reducir y eliminar los efectos de dicha inequidad.

E) PARTIDOS POLÍTICOS

La participación de los partidos políticos en México es un caso singular, de acuerdo a un estudio realizado por nosotros concluimos que las características comunes de los partidos políticos son las siguientes:

- a) Son organizaciones creadas con el fin de contribuir a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas.
- b) Expresan el pluralismo político que existe en el país, mediante ellos el pueblo mexicano expresa la voluntad popular y son el principal instrumento para la participación política.
- c) Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, y su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación.
- d) No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos.
- e) Sus militantes tienen derecho a ser electores y elegibles para todos sus cargos, a estar informados sobre sus actividades y situación económica; y
- f) Tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado, a utilizar los medios de comunicación públicos y a constituir coaliciones o agrupaciones electorales.

Es muy importante para nosotros mencionar que los antecedentes históricos de los partidos políticos en México son, bastantes, y no son tema de éste trabajo por lo que sólo mencionaremos los antecedentes más relevantes.

A partir de que se creó en México el primer partido político: el PNR en 1928 más tarde conocido como PRM y actualmente PRI, se logra concentrar a grandes grupos revolucionarios en su seno y a partir de 1940, éste se comienza a fraguar como partido oficial o hegemónico.

Ahora bien, es necesario aclarar que el PRI no sólo ha sido un simple partido político, también fue la caja de resonancia en la que se procesaban prácticamente todas las disputas y los conflictos de la clase política nacional y los del régimen en su conjunto. Desde su nacimiento, fue concebido como un brazo para la actuación del Estado.

Desde esta perspectiva, el PRI nunca ha sido un verdadero partido político en competencia e igualdad de condiciones con otros. Fue un partido que se transformó y funcionó por mucho tiempo, y permitió funcionar al país, sin caer en un sistema de partido único.

El partido, además de convertirse en una especie de correa de transmisión y de legitimación de las decisiones tomadas desde la cúspide del poder, desempeñó un papel de

capital importancia dentro del sistema político. Sobre el recayeron una serie de funciones para el adecuado funcionamiento del régimen, las cuales rebasaban, por mucho el encargo o el rol que desempeñan los partidos en el poder dentro de los sistemas democráticos.

Maria Amparo Casar⁸³ dice que la singularidad del sistema político mexicano radicó en que el presidente logró anular la acción de conjunto de instituciones políticas que la Constitución concibió y estableció para compartir y proporcionar adecuadamente el poder presidencial. Argumenta que como consecuencia de lo anterior se anuló también la división de poderes, tanto la horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) como la vertical (poder federal-poder local), de donde resultó un gobierno uniforme cuya variable explicativa es la existencia de un sistema de partido hegemónico que permitió al presidente penetrar las instituciones políticas y definir no sólo su composición, sino su comportamiento.

La transformación demográfica y económica de los años sesenta impulsaron algunos cambios, todos introducidos por la presidencia al observar que ya no podía garantizar tierra a los campesinos y satisfacer la expansión del empleo entre los nuevos sectores urbanos, especialmente los sectores medios. La presidencia logra, en estos momentos, conservar su poder haciendo valer más el diálogo, la persuasión y el compromiso y eliminando las acciones de fuerza.

Hasta entonces la práctica del presidente era que a través del partido oficial designaba con toda libertad a una buena mitad de los gobernadores de los Estados y de los miembros del Congreso. Ante la obiedad de estos acontecimientos la presidencia podía percibir un descontento de la sociedad y en 1962 aparece un intento que por el momento sería la solución más viable de la presidencia para mantener el poder, se da una reforma política que garantiza a los partidos de oposición más representatividad dentro del Congreso.

En ese tiempo, la cercanía que mantiene México con Estados Unidos, le exige una fachada democrática que significa la presencia de partidos opositores y en 1964 surge la figura de "diputados de partido" que eran distribuidos a los partidos opositores dependiendo de la votación que alcanzaran, y que se perfila como antecedente de la representación proporcional que actualmente existe en nuestro país. Éste nuevo sistema permitió sin duda

⁸³ AMPARO, Cesar María, Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, Política y Gobierno, Vol III, numero 1, primer semestre, Dep- CIDE, México 1996, p. 5.

la hegemonía de la presidencia y su partido oficial sin que la oposición en el Congreso desapareciera.

A partir de 1970 y hasta 1982, las políticas populistas de los presidentes Luis Echeverría y José Luis López Portillo, en vez de captar consensos entre los nuevos sectores sociales externos al pacto corporativo, terminaron por desgastar la credibilidad en el partido oficial, a pesar de los intentos de los siguientes presidentes.

El gobierno de Miguel de la Madrid (marcado por una profunda crisis económica), se caracteriza por una reducción del poder presidencial sobre la administración federal, una expansión relativa de las competencias del Congreso, la reforma del sistema electoral y el comienzo de la restitución de competencias de los estados. La presidencia actúa entonces de acuerdo a nuevas circunstancias: el descontento ciudadano derivado de las crisis económicas, el agotamiento del modelo de desarrollo y la baja eficiencia demostrada por las últimas presidencias.

La tendencia renovadora del partido oficial se refuerza y acelera a partir de 1988 bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, debido al incremento de las crisis durante los últimos sexenios, poniendo en tela de juicio la credibilidad de la presidencia de la República y del sistema político por entero, y solo pudieron superarse por medio de reformas económicas e institucionales que redujeron las funciones del Estado, acotando a su vez a los poderes del Ejecutivo, en especial su poder en materia electoral.

A partir de éste momento, el sistema presidencial entra en crisis, y el único brazo que tenía para conocer el sentir de la gente, su partido: el partido oficial, comienza a alejarse de los principios por los que fue creado y con ello comienza a perder uno de sus brazos importantes como lo era la hegemonía del partido oficial en el Congreso de la Unión, lo que le permitía tenerlo sometido y a su disposición al ejercer su facultad de iniciativa.

Prueba de lo anterior son: el cuestionado triunfo en la elección presidencial de Carlos Salinas y en las elecciones al Congreso, el PRI mantuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras, si bien en la baja se redujo a 260, de los 500 diputados, volatilizándolo, por primera vez, la mayoría de dos tercios requerida para aprobar reformas constitucionales.

Así las cosas, con Salinas triunfa, por primera vez desde la fundación del partido oficial, la tecnocracia y el economicismo sobre la ideología y la política, tan bien representados por los diez mandatarios anteriores, todos ellos abogados de formación.

Salinas no contemplaba menoscabar la supremacía política del PRI en aras de la depuración democrática del sistema mexicano, pero su perfil técnico, su distanciamiento del lenguaje populista y nacionalista, y su determinación reformista en lo económico le granjearon desde el principio, alejándolo del lenguaje social y laboral tan tradicional de su partido.

Así, muchos mexicanos, priístas y no priístas, sitúan en los años de Salinas el origen del histórico desalojo del poder en las elecciones de 2000. El Primer suceso con que lidió Salinas fue que el 1 de enero de 1994, coincidiendo con el comienzo de la aplicación del TLCAN, ese día se alzó en armas en Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Una segunda y enorme conmoción supuso el asesinato de Colosio el 23 de marzo cuando acababa de pronunciar un discurso electoral en Lomas Taurinas, Tijuana. El magnicida, llamado Mario Aburto Martínez, siempre insistió en que actuó solo, pero la opinión pública tenía muy claro que había una conspiración detrás, bien desde el frente de los narcotraficantes, bien desde el propio PRI.

Contrariamente a lo que se pudiera esperar, el PRI superó aceptablemente el examen en las urnas el 21 de agosto de 1994, más teniendo presente que la participación, excepcional, fue del 77,7%, casi 20 puntos más que en 1988. Zedillo, disociado del salinismo por parte del electorado, ganó con el 50,2% de los votos al panista Diego Fernández de Cevallos y al perredista Cárdenas, mientras que en las legislativas el PRI perdió 20 diputados.

Al llegar a la Presidencia, Zedillo se había comprometido a continuar las reformas electorales, y por tanto centró sus esfuerzos en asegurar la transparencia de los comicios y la completa imparcialidad del IFE.

Esta modernización decisiva de las reglas de participación política fue consagrada, en una manifestación de consenso sin precedentes, el 31 de julio y el 1 de agosto de 1996 con la aprobación unánime por las dos cámaras del Congreso de la reforma de 19 artículos de la Constitución.

El efecto inmediato de estos cambios no se hicieron esperar y el 6 de julio de 1997 por primera vez en su historia el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados con el 38,8% de los votos y 239 escaños, 59 menos que en la legislatura anterior, así como las gobernaduras de Querétaro y Nuevo León, que pasaron a manos del PAN y que se sumaron a las que ya poseía en Guanajuato, Distrito Federal, Jalisco, Chihuahua y Baja California, siendo éste en 1989 el primer estado que perdió el PRI.

De cara a las elecciones presidenciales de 2000, que se anticipaban como las más trascendentes en la historia reciente de México, el 4 de marzo de 1999, en el 70º aniversario del partido, Zedillo anunció un proceso de primarias en el PRI para la designación del candidato a la Presidencia, que ponía fin al histórico dedazo, la designación inapelable por el presidente saliente del aspirante a sucederle.

Zedillo esperaba con éste ejemplo de democracia interna convencer al electorado de que el PRI seguía siendo la fuerza política más capacitada del país para sacarlo de sus problemas, teniendo además presente que la economía proseguía su buen rumbo. Sin embargo, pesaron más el profundo deseo de cambio del electorado y la escasa convicción del propio Labastida, considerado el perfecto oficial reformista del PRI pero escaso de carisma y presuntamente débil ante las presiones de los conservadores. En la jornada del 2 de julio de 2000 el candidato priísta obtuvo el 35.3% de los votos, en tanto el candidato del Partido Acción Nacional sólo obtuvo 42.9% de votos, lo cual fue suficiente para adjudicarse la titularidad de la presidencia, es decir, que los comicios del 2000 fueron verdaderamente democráticas toda vez que el candidato de Acción Nacional no obtuvo más del 50% de votos, pero llegó a la presidencia por el mandato de una mayoría parcial, como sucede en las democracias modernas.

El 1 de septiembre siguiente Zedillo, en su último discurso a la nación, declaró sentirse satisfecho por que bajo su mandato México había "completado su viaje hacia la democracia".

Actualmente, del total de los partidos políticos nacionales registrados legalmente ante el Instituto Federal Electoral, sólo cuatro de ellos constituyen alternativas partidarias consistentes y atractivas para los electores.

G) EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO EN PERSPECTIVA COMPARADA

El siguiente punto que abordaremos en nuestra tesis tiene que ver con la discusión que existe actualmente sobre un tema político constitucional que a través de la historia de México se ha dado de manera intermitente. Éste se refiere a si nuestro actual sistema presidencial esta transitando o debe transitar hacia uno parlamentario. Es una discusión que ha surgido principalmente de la inquietud que hay de si nuestro sistema presidencial sirve o se adapta a las condiciones que está viviendo el país actualmente y en todo caso si se adaptará a las condiciones que en un futuro próximo irá marcando nuestra democracia.

A nuestro parecer, han existido factores que han eclipsado esta discusión y los podemos resumir de la siguiente manera:

- a) El sometimiento del Poder Legislativo logrado por el Poder Ejecutivo a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, minimizando la teoría de la división de poderes.
- b) El surgimiento de un partido hegemónico, su capacidad para mantenerse en el poder y la prohibición de la reelección en 1933 son factores que disminuyeron la autonomía y libertad de los legisladores y afianzan la figura presidencial como jefe del partido y como máximo árbitro nacional; y
- c) A pesar de lo que se pueda decir, el afianzamiento del PRI como partido oficial, disminuyó en gran medida el riesgo de una parálisis derivada de un gobierno dividido y además garantizó una gobernabilidad sui generis.

Esta discusión resurge frente a la nueva realidad política de nuestro país. No es casual que las discusiones sobre el tema se hayan actualizado a partir de que inauguráramos en 1997 en nuestro país un gobierno dividido. Y es que tales circunstancias, en la actualidad, pueden derivar en una parálisis, en ingobernabilidad y en la ineficacia en la toma de decisiones, de tal suerte que éste debate en un régimen de transición, con un Poder Legislativo independiente, frente a un gobierno dividido, toma nuevo auge.

Y ¿cuáles podríamos decir a grandes rasgos que son las posiciones que hoy se están empezando a discutir en el ámbito político y académico?

Hay quienes proponen de plano transitar hacia un régimen parlamentario, hay otros que por su parte proponen la adopción de un régimen semipresidencial, una tercera posición reconoce que el sistema parlamentario y el semipresidencial son mejores y proponen la adopción de elementos correctivos o elementos estabilizadores al modelo presidencial con la

finalidad de evitar los riesgos a que se expondría nuestro sistema al transitar de un modelo de gobierno a otro, y una última posición sugiere, y se pronuncia a favor del presidencialismo, pero finalmente también están de acuerdo en su necesaria reforma y adaptación.

A continuación desarrollaremos las propuestas de Jorge Carpizo Mc Gregor desarrollada en su obra "El Presidencialismo Mexicano"⁶⁴, de Diego Valadés expuesta en su obra "El control del Poder"⁶⁵, de Alonso Lujambio que expone en su obra "Federalismo y Congreso en el cambio político de México"⁶⁶ y la de Giovanni Sartori desarrollada en su obra "*Ingeniería Constitucional Comparada*"⁶⁷ a fin de entenderlas mejor y dejar a consideración del lector la mejor de sus opiniones.

Los maestros Jorge Carpizo Mc Gregor y Diego Valadés, desarrollan propuestas muy similares por los que las explicaremos de manera conjunta.

El primero de ellos, hace un diagnóstico minucioso de las facultades constitucionales y metaconstitucionales que han generado una altísima concentración de poderes en la figura del presidente.

En su propuesta, nos dice que el sistema parlamentario no es ni más democrático ni mejor que el modelo presidencial. El sostiene que, cada sistema de gobierno es el producto, es el derivado de una consecuencia de los factores y hechos políticos de cada estado. Por tanto, el propone transitar de un sistema presidencial, como él le denomina a un sistema presidencial reformado o renovado, en donde se garanticen dos factores: el equilibrio de los órganos del poder y un juego de pesos y contrapesos, que funcionen de manera adecuada.

El maestro Jorge Carpizo también dice estar de acuerdo con el sistema presidencial porque genera cuatro consecuencias: hace posible el equilibrio entre los órganos del poder, hace posible la negociación entre los propios órganos del poder, es un sistema que conoce la evolución constitucional de nuestro país, es decir, en un sistema que se adapta a las circunstancias políticas y constitucionales de nuestra nación y porque no existe ventaja del sistema parlamentario sobre el presidencial.

⁶⁴ CARPIZO, Mc. Gregor Jorge, op. cit. p. 80.

⁶⁵ VALADÉS, Diego, *El control del poder*, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998, p 93.

⁶⁶ LUJAMBIO, Alonso, *Federalismo y Congreso en el ámbito político de México*, UNAM, México 1995

⁶⁷ SARTORI, Giovanni., *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 1994, p. 105.

Dice el mismo autor estar en desacuerdo con el presidencialismo como concepto, porque dice que su terminación de "ismo", se debe a una degeneración del sistema presidencial, el cual avasalla a los otros poderes, lesiona al régimen democrático y se invaden las atribuciones de los otros órganos de gobierno.

Y concluye diciendo: "en consecuencia, aunque estoy a favor del sistema presidencial y en contra del presidencialismo, me pronuncio a favor de un presidencialismo renovado o reformado", ¿por qué?, porque el país es distinto al que conocieron los Constituyentes de Querétaro y es necesario crear un nuevo equilibrio entre los poderes y por que es necesario devolver a la sociedad y a los otros poderes, las facultades que a lo largo del tiempo fueron usurpadas por la figura presidencial.

Por su parte, la propuesta de reformar al modelo presidencial del maestro Diego Valadés persigue tres objetivos: reequilibrar las relaciones entre los órganos del poder, redefinir las funciones de los órganos del poder y reestablecer la legitimidad de los órganos del poder, es decir, equilibrio, redefinición de funciones y legitimidad de los órganos de poder.

Los dos autores coinciden plenamente en las siguientes propuestas:

Primera. Los dos coinciden en que el Congreso tenga la facultad de ratificar algunos miembros de del gabinete presidencial. De tal forma piensan en la conveniencia de incorporar esta figura norteamericana (como sabemos en Estados Unidos el Senado ratifica a los miembros a los miembros del gabinete).

Aunque Jorge Carpizo no la desarrolla, sino que otorga esta facultad simplemente al Congreso, no se proclama porque esta facultad la ejerza alguna de las dos cámaras, Diego Valadés se pronuncia porque esta facultad sea exclusiva del Senado de la República.

Segunda. Ambos autores se pronuncian a favor de incorporar cuerpos técnicos, profesionales, una especie de servicio parlamentario de carrera que auxilie a los legisladores y les permita discutir en una condición o circunstancias de igualdad en el Poder Legislativo. Pero sólo Diego Valadés propone que exista un servicio civil de carrera tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo, argumenta que esto garantizaría la funcionalidad de las instituciones y una relación entre estos poderes más paritaria

Afortunadamente, tal vez dentro de poco tiempo ya no tendrán que sostener esta tesis, toda vez que a partir del 22 de noviembre de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la

Federación el Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores y el 9 de abril de 2003, el presidente de México promulgó la primera Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal quedando pendiente sólo la determinación que tome la Cámara de Diputados en Pleno acerca del tema porque actualmente sólo cuenta con la Unidad de Capacitación y Formación Permanente.

Tercera. En éste punto ambos proponen incorporar la figura de jefe de gabinete, como en Argentina, por lo que Jorge Carpizo sugiere que sea nombrado por el presidente y que sea responsable ante el Congreso y ante el presidente, para que de esta manera el presidente lo pueda remover o destituir y que el Congreso tenga la facultad de censurar la atribución, que tenga una moción de censura en contra del Jefe de Gabinete.

Cuarta. Los dos autores plantean la necesidad de revisar las facultades legislativas del presidente, que no sea dable para el Ejecutivo crear órganos descentralizados o desconcentrados por decreto. El maestro Jorge Carpizo dice que se debe precisar o aclarar si en verdad el presidente tiene la atribución de crear o no organismos descentralizados. Por otro lado, el maestro Diego Valadés plantea que la creación de órganos gubernamentales sea únicamente a través de la ley, que esta tenga que ser una creación eminentemente legislativa.

Quinta. Ambos autores también coinciden sobre tema estudiado anteriormente en éste trabajo y se refiere a permitir la reelección parlamentaria con límites a efectos de profesionalizar a los diputados y senadores.

Sexta. Para el maestro Jorge Carpizo es necesario incorporar las figuras de la democracia semidirecta que son el referéndum y la iniciativa popular a efecto de permitir un proceso democrático de participación inmediata de la ciudadanía en la conformación de la voluntad estatal.

En tanto que para el maestro Diego Valadés sólo es necesario permitir el referéndum, definido por el mismo como un mecanismo de participación y que brinda legitimidad a los órganos del poder.

A continuación enunciaremos las cuatro restantes propuestas del maestro Jorge Carpizo.

Propone la revisión de la figura del veto presidencial, es decir, revisar que tipos de vetos tiene el presidente, que tipos de veto no tiene el presidentes, las modalidades bajo las

cuales se va a ejercer éste derecho de veto a efecto de erradicar esta incertidumbre que existe en el debate político constitucional, de si el presidente puede vetar el presupuesto, de si el presidente tiene veto de bolsillo, que como sabemos éste se da cuando al presidente se le remite una ley y éste simplemente no la sanciona, no la promulga, no la publica. En fin toda esta incertidumbre que existe sobre la inadecuada regulación del veto presidencial "tiene que aclararse".

Como siguiente propuesta establece la revisión del proceso legislativo a efecto de evitar la parálisis legislativa, particularmente en el tema del presupuesto, que como sabemos, hay un debate en nuestro país respecto de que pasa si la Cámara de Diputados finalmente no aprueba el presupuesto, si se queda el que había funcionado para el año anterior o bien se genera una parálisis, Carpizo propone que éste tema se aclare, que se revise el proceso legislativo a efecto de evitar parálisis.

Una propuesta más del maestro Jorge Carpizo es la creación de un órgano eficiente, capaz, poderoso, dependiente del Congreso que controle el poder de la bolsa del Presidente, tal vez esta propuesta, como se elaboró antes de la creación de la Auditoría Superior de la Federación, no sabemos si la siga sosteniendo.

Y la última propuesta de éste autor se refiere a la revisión de la responsabilidad penal y política del Presidente y además revisar todo el capítulo cuarto de la Constitución relativo al presidente.

Las siguientes tres propuestas son del maestro Diego Valadés y con las cuales concluimos sus ideas.

Éste autor también propone la necesidad de incorporar la figura de interpelación a los secretarios de Estado, es decir, que el Congreso pueda realmente cuestionar el trabajo de los secretarios de Estado, aunque curiosamente éste autor no propone las interpelaciones al Presidente.

La siguiente propuesta de Diego Valadés, tiene que ver con la ampliación de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, entre más esté presente el Congreso, más control ejercerá sobre el Ejecutivo. Al respecto, debemos aclarar que la LVIII Legislatura aprobó el 1º de diciembre de 2002, reformas a la Constitución con la finalidad de que el segundo periodo de sesiones ordinario del Congreso inicie el 1º de febrero, es decir el Congreso trabajaría mes y medio más, ésta propuesta se turnó y está en estudio en la Cámara de

Senadores. Pero eso no es todo, el mismo autor también propone revisar la duración del periodo presidencial.

Y por último, nos dice que es necesario incorporar la figura de las iniciativas bloqueadas. Estas las explica como aquellas iniciativas de ley que presenta el Ejecutivo en un bloque, en paquete, como en el modelo francés, en donde el Congreso o las aprueba en paquete o las rechaza en paquete, es decir que el Legislativo no pueda modificar esa iniciativa, sino únicamente aprobarla o rechazarla en sus términos.

Esto evidentemente coloca al Legislativo en una posición complicada, en una posición embarazosa como ha sucedido finalmente en Francia, de ahí que el presidente y el primer ministro franceses recurran por lo general a presentar iniciativas bloqueadas.

En seguida analizaremos la propuesta del maestro Alonso Lujambio, el cual parte de la premisa de que la democracia presidencial puede crecer en distintos suelos y su objetivo es construir un arreglo constitucional que maximice la probabilidad de una democracia presidencial gobernable que fomente el acuerdo y haga posible la negociación.

El propone mecanismos que tocan el tema del sistema electoral y sistema de partidos, hasta reformas institucionales que posteriormente recuperan Jorge Carpizo y Diego Valadés.

Alonso Lujambio propone "democratizar las elecciones locales", ya veíamos nosotros que la funcionalidad del sistema presidencial norteamericano se basa fundamentalmente en el federalismo, es decir, finalmente el juego de suma cero que se da a nivel ejecutivo federal es compensado por la posibilidad de que los partidos detenten el poder en algunos estados de la unión. Entonces, nos dice Lujambio, hay que democratizar las elecciones locales, de tal suerte que la presidencia deje de ser un juego de suma cero, en donde las oposiciones que gobiernen los gobiernos estatales tengan mayores estímulos para cooperar.

No es lo mismo un mapa monocromático en la República, que un mapa plural en donde al momento de decidir la aprobación del presupuesto, los legisladores de determinado partido van a impulsar una aprobación del presupuesto sí, pero a cambio de que partidas de éste se destinen a los estados que ellos gobiernan.

Esto permitiría negociar piezas de legislación a cambio de apoyo a programas gubernamentales locales, lo cual ha funcionado en Estados Unidos.

Otra propuesta que resulta bastante interesante tiene que ver con la desaparición de las elecciones intermedias y reducir el periodo presidencial de 6 a 5 años, de tal suerte que el periodo entre elecciones sería mayor, no habría elecciones intermedias y en consecuencia sería mayor el espacio para la cooperación entre poderes, es decir, si el presidente obtiene en la elección concurrente con la del Legislativo una mayoría unificada, ésta se mantendrá durante todo el ejercicio de gobierno y si se obtiene un gobierno dividido, los pactos y la negociación se harán con una fórmula de mayor alcance, de mas largo aliento, porque la colaboración no únicamente será para un año o para una pieza legislativa sino para todo el periodo gubernamental y todo el periodo de la legislatura.

Nos dice también que las elecciones intermedias generan un efecto cuasi plebiscitario a mitad del camino que en la mayoría de los casos provoca a su vez un gobierno dividido que es el gran temor de los sistemas presidenciales. Además minimizan los tiempos para el acuerdo y la colaboración y maximizan la atención sobre la conducta y el discurso competitivo, esta situación de las elecciones intermedias se empeora en nuestro país por la nula sincronización de los calendarios electorales de los estados, lo que significa que permanentemente en nuestro país, hay elecciones ya sean estatales, posteriormente las federales, en fin, pero hay una dinámica competitiva durante todo el periodo de gobierno. Esto genera que los partidos estén en una lógica de confrontación permanente.

Por ello, nos dice Lujambio, "hay que sincronizar estas elecciones", que todas se hagan de manera simultánea y de esta forma quitamos el aspecto competitivo con el que los legisladores y los partidos se ven inmersos cotidianamente.

Como los demás autores citados en esta tesis, sostiene la necesidad de permitir la reelección de los legisladores, argumentando que esto permitiría asumir decisiones de manera más responsable por el diseño político institucional de largo y mediano plazo.

Las últimas propuestas de Lujambio tienen que ver con aclarar el tema del veto presidencial; que el presupuesto sea una discusión bicameral; y discutir el tema del decreto presidencial, dice Lujambio que hay que perderle el miedo a éste último tema, e incorporar esta posibilidad de facultar al presidente de legislar por decreto no sólo frente a circunstancias excepcionales sino que además el Legislativo le delegue esta función para utilizarla en ciertas materias.

Por último, propone la ratificación por parte del Senado siguiendo el modelo norteamericano y que nos dice Lujambio finalmente esta ratificación se va a dar al inicio de

la gestión presidencial, cuando está vigente lo que los norteamericanos llaman la honey moon, esta luna de miel que hace que para un partido de oposición sea muy costoso negarse a brindar la ratificación a los miembros del gabinete. En esta etapa inicial, la mayoría de los partidos le apuestan a que el propio ejecutivo pueda desarrollar su gestión gubernamental designando a los miembros del gabinete que el propio titular del ejecutivo estime más conveniente.

Por último, analizaremos la propuesta de Giovanni Sartori quien expresamente señala en su obra que la fórmula del presidencialismo alternativo sería la más adecuada para México en su larga marcha hacia la desconcentración del poder que la misma fórmula del modelo semipresidencial.

La propuesta de Giovanni Sartori de un presidencialismo intermitente o alterno inicia básicamente al exponer que en un sistema parlamentario el mecanismo impulsor lo tiene el legislativo y en un presidencial el presidente. En tanto, en un sistema semipresidencial es un modelo de dos motores al interior del ejecutivo que se prenden y funcionan de manera simultánea, de manera permanente, esto provoca el riesgo de que cada motor, al interior del propio ejecutivo se impulse en una dirección contraria.

Por ende, el propone un sistema con dos motores pero cuyas máquinas no se enciendan simultáneamente, sino sucesivamente, es decir, que las dos máquinas, que los dos impulsos, que los dos resortes de acción gubernativa no estén como en el modelo semipresidencial, encendidos de manera simultánea sino de manera sucesiva, o uno o el otro.

Nos dice que el coincide con que la fórmula parlamentaria es la más democrática, de suma positiva, de tal suerte que el sistema parlamentario funcione se le dejará funcionar, es decir, el motor del Legislativo permanecerá. Ahora bien sino cumple, sino funciona el modelo parlamentario se apaga éste y se enciende el motor presidencial.

Así, dice Sartori, lo fundamental es tener durante el periodo de cada legislatura una zanahoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta.

Tres son los acuerdos básicos estructurales de Sartori en su propuesta. Nos dice primero que: "todo parlamento recién elegido se le permite votar para elegir a un gobierno si la legislatura dura cuatro años y dos gobiernos si la legislatura dura cinco años", esto

significaría que bajo su primer o sus dos primeros gobiernos el sistema político funcionaría según las reglas normales del parlamentarismo.

El segundo acuerdo estructural, cuando los gobiernos que han funcionado con el método parlamentario sucumben se cambia a un mecanismo presidencial por el resto del periodo de la legislatura. Esto implica que el presidente es también jefe de gobierno que nombra o instruye a su discreción a los miembros de su gabinete y que el gobierno no está sujeto a un voto de confianza o de censura por el parlamento. El parlamento pasaría a ser lo que es en un modelo presidencial: un mecanismo de control y vigilancia.

Y el tercer acuerdo estructural tiene que ver con la elección de un presidente, ya sea directa o indirectamente por una mayoría absoluta del voto popular de tal suerte que su periodo coincida con el de la propia legislatura, cuatro o cinco años, en función del modelo que se quiera y puede ser elegido sin límite de tiempo.

Qué pasaría durante la primera etapa, dice Sartori: el sistema nacería como un sistema parlamentario, con un presidente que desarrollaría las funciones clásicas del presidente en un régimen parlamentario, es decir, arbitrar al jefe de estado como en Austria.

Entonces nos dice, durante el periodo parlamentario el presidente que tendría una legitimidad reservada que cuando el fusible parlamentario se queme, entraría a ejercer sus funciones bajo el esquema clásico del poder presidencial.

Ahora bien podría ocurrir que exista la estabilidad durante todo el periodo de la legislatura de tal suerte que esta legitimidad reservada del ejecutivo nunca tendría que entrar en función. Así pues, el parlamentarismo se vería reforzado, existiría un estímulo para mantenerlo vivo porque los partidos saben que si el gobierno cae el parlamento pierde su importancia. En otras palabras, en esta primera etapa parlamentaria, si el propio parlamento genera la caída del gobierno, automáticamente el parlamento estaría generando que sus poderes, que la voz cantante, que el motor se fuera a otra instancia, a la del ejecutivo.

Concluiríamos diciendo que según Giovanni Sartori, los miembros del parlamento no podrán considerar la masacre anual de los gobiernos como su oportunidad anual de obtener una posición ministerial para sí mismos. Esto significa que en un régimen parlamentario muchas veces los parlamentarios ven en la oportunidad de hacer dimitir a un gobierno la oportunidad de que ellos, las personas físicas pasen de ser parlamentarios a ser miembros del gabinete, por eso es que tienen un estímulo para provocar la dimisión de un gobierno.

Aquí nos dice Sartori que esta posibilidad solamente se actualizaría una vez cuando se está conformando al gobierno al inicio de la legislatura, nos dice: con una legislatura de cuatro años, con la posibilidad únicamente de censurar un gobierno, la cacería del ministerio empieza y termina con el primer gobierno, y con una legislatura de cinco años los ambiciosos sólo tienen una oportunidad y el juego es demasiado breve como para que valga la pena arriesgarse a jugarlo.

Lo anterior según Sartori permitiría que los gobiernos basados en el parlamento duraran más y fueran más efectivos.

4.5.1 FEDERALISMO.

A) ORIGEN

A continuación estudiaremos una de las más importantes características de nuestro sistema de gobierno y se refiere precisamente al Sistema Federal establecido en nuestra Carta Magna. Respecto al Federalismo Montesquieu, en su análisis de los modelos de gobierno, nos dice que: "Esta forma de gobierno es una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados."⁸⁸

Hasta mediados del siglo XVIII, la experiencia histórica más importante del federalismo era la Confederación Suiza, integrada por cantones habitados por diferentes grupos lingüísticos y religiosos y que, aún ahora, con una trayectoria de más de 700 años, constituye el ejemplo más añejo de democracia y de modelo federal.

Los antecedentes del federalismo moderno los encontramos con el nacimiento de Estados Unidos, su sistema de gobierno se caracterizó por la integración de un Estado nacional determinado y limitado en sus poderes por el pueblo soberano, que además es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado nacional. Todo esto quedó plasmado en un acuerdo formal. Uno de los rasgos de éste nuevo Estado era la división de poderes. En el federalismo americano, originalmente el Poder Legislativo debía dominar, éste se integraba por dos cámaras, la primera representaría a los estados desde el

⁸⁸ Citado por GUILLÉN, López Tonatiuh, Federalismo Gobiernos Locales y Democracia, IFE, México 1999, p. 5.

punto de vista de igualdad (el Senado), independientemente de sus dimensiones sociales o territoriales, y la segunda representaría a la población (Cámara de Representantes).

B) CONCEPTO

Hablar de federalismo implica mencionar dos conceptos que se desprenden del mismo, como lo son: Entidad Federativa (estado) y Municipio.

Federación. Según el Diccionario de Términos Parlamentarios⁸⁹, éste concepto proviene del latín foederatio-onis que a su vez proviene del adjetivo federal, que tiene su origen también en el latín foeder, radical de foedus, que quiere decir liga, alianza, tratado, pacto. El término también se puede aplicar para calificar a un organismo, entidad o estado resultante de la acción de federar, siendo por lo tanto un estado federal.

En tanto, para el maestro Enrique Saldivar Aguirre: "Es la asociación, agrupación, o pacto de individuos o grupos que guardan entre sí un cierto grado de integración cultural, social, política o económica y, que se unen con la finalidad de obtener metas comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar[...]".⁹⁰

Federalismo.- Para el mismo maestro la palabra federalismo:

"[...] es una decisión Política fundamental en la que coexisten tres niveles de competencias de gobierno y de normatividad: federal, estatal y municipal. Aunque en estricto sentido la fórmula federativa se compete de dos elementos: gobiernos estatales (suscriptores del pacto federal) y gobierno federal (producto del propio pacto)... El federalismo es una fórmula de división vertical de poder que implica un complejo sistema de competencias, autonomías, delegaciones, coordinaciones, y cooperación [...]"⁹¹

Ahora bien, dentro de un régimen federativo, los Estados representan porciones del Estado federal con determinados atributos característicos que describiremos a continuación brevemente.

⁸⁹ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, op. cit.

⁹⁰ SALDIVAR, Aguirre Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997, p.73.

⁹¹ *Ibidem*. pp.73. 74.

Entidades Federativas.- De acuerdo a nuestros apuntes de derecho constitucional, los Estados son entidades con personalidad jurídica, la cual es otorgada por nuestra Constitución Federal. Con esta personalidad, los Estados poseen la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, como frente al Estado Federal.

Los Estados son personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa. Esta característica los distingue de los departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente un Estado central. No son personas morales sino divisiones político-administrativas. Los Estados como personas morales de derecho político que componen al Estado federal, cuentan con todos los elementos estatales, aunque con peculiaridades propias, tales como la población, el territorio, el orden jurídico y el poder público.

Municipio.- De acuerdo a nuestros apuntes de derecho administrativo el municipio es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación. Al municipio también lo debemos entender como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros.

Ahora bien, como sabemos, el Estado Mexicano es una República Federal, integrada por estados. Esto de acuerdo al artículo 40 Constitucional que a la letra dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

No obstante lo anterior, el sistema federal en nuestro país no ha funcionado como tal, ya que los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) están enormemente desproporcionados como es el caso de competencia y de autonomía presupuestaria, por citar algún ejemplo.

De la definición de federalismo que al respecto nos da nuestra Carta Magna, nos damos cuenta que en nuestro país existe una co-soberanía, es decir, tanto la federación como los estados miembros son soberanos, limitan su soberanía y sus facultades en beneficio del estado federal; son autónomos, no independientes, la eficacia normativa de

esta forma de estado tiene como principales efectos la descentralización normativa, política y social, y la autonomía constitucional, administrativa, legislativa y jurisdiccional de los estados miembros, con la co-existencia de diversos niveles de gobierno.

De acuerdo con nuestros apuntes de derecho constitucional, existen 4 principios que sustentan al Estado Federal:

El primero, dice que las entidades federativas son instancias decisorias dentro de su competencia (según se desprende del artículo 40 constitucional); El segundo nos dice que entre la federación y las entidades federativas, existe coincidencia de decisiones fundamentales (según los artículos 40 y 115 constitucionales); El tercero se refiere a que las entidades federativa se dan su propia Constitución, en la que organizan su estructura de gobierno pero sin contravenir al estado federal; y El cuarto y último nos habla de que existe una clara división de competencias entre federación y sus entidades federativas, de acuerdo con el artículo 124 constitucional que dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."

C) CARACTERÍSTICAS

Con apoyo de nuestros apuntes de derecho constitucional podemos decir que nuestro federalismo tiene las siguientes características:

- Es un Estado compuesto;
- Es una forma de estado regida por el derecho Constitucional;
- La federación surge de una Constitución y no supone la supervivencia en su seno de estado, de estados auténticamente libres y soberanos;
- Los estados que integran una federación quedan perpetuamente unidos a un pacto federal, no existe el derecho de secesión;
- En la federación existen dos instancias de gobierno, la federal y la estatal;
- Existen tres instancias generadoras de normas; la primera es la que posee el Congreso de la Unión para modificar la Constitución de acuerdo a la mayoría de las Legislaturas de los estados; la segunda es la que posee el Congreso de la Unión, el cual crea las leyes que tendrán aplicabilidad en todo el estado federal; y la tercera instancia es la que poseen las legislaturas de los estados, que en éste caso generan leyes que rigen para el estado de que se trate.

De lo anterior deducimos que en una federación existen dos ámbitos territoriales o espaciales de validez, el de la Constitución y las leyes federales, aplicables en toda la federación y el de los territorios de todos los estados en donde tienen vigencia sus propias leyes.

Ahora bien, dejemos a un lado por el momento éste tema y pasemos a analizar el siguiente tema y que se refiere a:

La distribución de competencias, las Facultades Concurrentes o Coincidentes, las Expresas o Explícitas, y las Implícitas.

En México, sin entrar aquí en disquisiciones sobre las previsiones de excepción, la regla básica para la distribución de competencias entre la Federación y los Estados de la Unión (establecida en el artículo 124 constitucional), es la asignación específica de tareas a las autoridades federales en el ámbito de la Constitución General de la República, de tal suerte que todo aquello que no fue reservado expresamente para la acción de la autoridad federal se entiende como una competencia de los Estados de la Unión, en el ámbito que corresponde a su jurisdicción. De la anterior afirmación se deriva el principio de que las autoridades federales sólo pueden realizar las atribuciones que la Constitución les señala, y que las demás facultades corresponden a los Estados miembros que actuarán de acuerdo con las constituciones locales.

Las Facultades concurrentes.

Son aquellas que no están exclusivamente atribuidas a la federación, ni prohibidas a los estados y cuando la primera no actúa, las entidades federativas pueden realizarlas; pero si la federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local al respecto. El argumento para justificar la existencia de las facultades concurrentes estriba en que las entidades federativas no pueden estar esperando a que la federación intervenga para satisfacer las necesidades.

Y es que, como es sabido la Federación Mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaron ciertas facultades en el poder central y se reservaron las restantes.

Las Facultades Expresas o Explícitas

Son aquellas que señalan claramente las atribuciones de las tres esferas de competencia (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). A manera de ejemplo encontramos en el texto Constitucional, como facultades expresas para el ejecutivo, las señaladas en el artículo 28 y que son consideradas, como su nombre lo indica, exclusivas o expresas para la federación: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las facultades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Las Facultades Implícitas

Estas facultades se encuentran establecidas en la última fracción del artículo 73 que a la letra dice: "Art. 73.- El Congreso tiene facultad: XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión".

De ahí que, mientras que las facultades explícitas son las conferidas por la Constitución a cualquiera de los Poderes Federales, concreta y determinadamente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros dos poderes federales, como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.

Es necesario aclarar, que entonces para que estas facultades se lleven a cabo son necesarios los siguientes elementos:

1. Que exista una facultad explícita, la cual por sí sola no podría ejercitarse;
2. La existencia de una relación entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de tal suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda;
y
3. El reconocimiento por parte del Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita.

Esto lo debemos entender de la siguiente manera: la facultad implícita no es autónoma, depende de una facultad principal, a la que está subordinada y sin la cual no existiría. El segundo requisito presupone que la facultad explícita quedaría inútil, estéril, en

calidad de letra muerta, si su ejercicio no se actualizara por medio de la facultad implícita; de aquí surge la relación de necesidad entre una y otra. El tercer requisito significa que ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial pueden conferirse a sí mismos las facultades indispensables para emplear las que la Constitución les concede, pues tienen que recibirlas de Poder legislativo; en cambio, éste Poder no sólo otorga a los otros dos las facultades implícitas, sino que también se las da a sí mismo.

Podemos decir que hasta aquí conocimos al federalismo teórico, el federalismo básico que todo autor nos explica. Pero en la práctica dentro del concepto de federalismo encontramos una rica variedad de temas que comienzan a surgir a explorarse, y aunque parezca increíble precisamente el tema se está discutiendo por nuestros legisladores. Si uno escucha una sesión, ya sea en la Cámara de Diputados o de Senadores hay dos partes principalmente del orden del día denominadas: Propositiones con "Punto de Acuerdo" y "Agenda Política", en donde las discusiones son en torno éste tema: el federalismo.

Y es que algunos legisladores ya comienzan a comprender ahora sí el trabajo legislativo y su responsabilidad hacia sus electores. Temas como: la reasignación de recursos del presupuesto de egresos que se aprueba anualmente hacia las entidades federativas, exhortos para que el Ejecutivo envíe sin demora recursos del FONDEN a los estados que han sido dañados por huracanes y cuya gente se encuentra en desgracia total, que se hizo con el excedente obtenido por la venta del petróleo durante la última guerra, etc., son ejemplos vivos de que el tema está latente en el Congreso, lo cual nos da mucho gusto y sin duda quedará en la próxima legislatura la responsabilidad de renovar nuestro federalismo, sobre todo en temas tan importantes como:

- La redistribución de facultades a los gobiernos locales;
- Buscar un equilibrio verdadero entre la federación, estados y municipios;
- Replantear el esquema de coordinación fiscal
- Lograr una estructura hacendaria a nivel federal;
- El régimen de competencias y la función judicial en los dos ámbitos de competencia;
- Una verdadera autonomía de los pueblos indios;
- Fomentar la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida del país;
- Revisar las competencias de los municipios;
- Reformas de los sistemas electorales municipales;
- Sincronización de las votaciones a nivel federal y local; etc. por citar algunos ejemplos.

4.5.2 DIVISIÓN DE PODERES.

La expresión división de poderes, está estrechamente ligada a los enunciados de separación, colaboración o distribución de poderes, es un tema de obligado tratamiento en todas las disciplinas que tienen que ver con el fenómeno político, pues su importancia es manifiesta en el estudio del poder y de la naturaleza y estructura del gobierno

En el marco jurídico mexicano la división de poderes lo encontramos señalado en el artículo 49 de nuestra Constitución donde se establece éste principio, el cual textualmente dice:

"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."

Esta teoría de la división de Poderes surge en el siglo XVIII, al publicarse la obra de Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, titulada "El Espíritu de las Leyes". En él se tratan dos grandes temas como lo son la libertad de la persona humana y la división de poderes. Montesquieu plantea la separación de poderes de la siguiente manera: "En cada estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil." Esto lo complementa diciendo que el Poder Legislativo es la potestad de dictar y derogar leyes; el Poder Ejecutivo se refiere a la guerra y al servicio diplomático, a la seguridad pública y a la defensa contra invasiones. El tercero, que también es un poder de ejecución, es el Poder Judicial, que permite castigar los delitos y juzgar las diferencias entre particulares.

En su obra, Montesquieu expresa, no solamente la separación de poderes y evitar el absolutismo, sino lograr un equilibrio de éstos mediante un sistema de frenos y contrapesos. Su pensamiento, seguro no es dable en la realidad teóricamente, sin embargo, marcó la pauta que nos permite clasificar de manera estructural y funcional a los estados modernos. Buscó que en vez de una concentración de funciones en el poder, existiera cooperación entre ellos.

En su obra, el autor vislumbraba una separación de poderes, de funciones, de actos, pero sobre todo que estos tres poderes no se neutralizaran, sino todo lo contrario, que cooperen entre sí, se relacionen y que se coordinen.

La teoría de la división de poderes no se refiere a la existencia de tres órganos, sino al ejercicio de tres funciones conforme a la tradición aceptada, es decir, la función legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial. En base a esta división podemos distinguir y separar los diversos campos de acción del Estado, a través de los cuales se materializa el poder político. Básicamente, 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.

Ahora bien, las principales atribuciones de cada uno de los órganos, conforme a nuestro derecho constitucional, se estructuran de la siguiente manera:

El Poder Legislativo.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios lo define como: Poder (vid. Supra, poder constituyente). La palabra legislativo, proviene del latín legislator. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplícase al cuerpo o código de leyes. De tal manera que decimos que el Poder Legislativo, es aquel en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.

La Constitución Mexicana da al Poder Legislativo la competencia y facultad de crear o modificar leyes. Históricamente éste poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una (de 1857 a 1874) o dos cámaras que representan intereses distintos: la primera al pueblo y la segunda a los estados.

En virtud de que durante el desarrollo de la tesis se pueden observar las funciones que desempeña el Poder Legislativo en México, consideramos sólo mencionar de forma rápida las características que desde nuestro punto de vista son las más relevantes:

- Es un órgano que representa la voluntad del pueblo y representa los intereses de los Estados.

- Las opiniones que sus integrantes expresen durante el cumplimiento de sus actividades no pueden ser violados de ninguna forma, es decir, gozan de una protección especial.
- Además otorga autorizaciones, aprueba actos del Ejecutivo, se ocupa de resolver los problemas suscitados en caso de faltas del Presidente, y dirime controversias de orden político entre los estados miembros de una federación, analiza y supervisa la política exterior del Presidente, ratifica los nombramientos hechos por éste y acepta o rechaza las iniciativas de ley propuestas por el mismo.
- Elabora leyes, las reforma o adiciona y controla los actos del Poder Ejecutivo.
- Tiene facultades político jurisdiccionales, de las que el desafuero y el juicio político son ejemplo.

El Poder Ejecutivo.

El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios lo define de la siguiente manera: Poder (vid. Supra, poder constituyente). Ejecutivo deriva de la palabra latina *execútus* –que ejecuta o hace alguna cosa y de *exséqui* consumir o cumplir.

El poder ejecutivo se concreta en una persona como titular de un órgano monocrático que podría considerársele como un "monarca elegido". Cuando las constituciones establecen un ejecutivo dualista (Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), en realidad sólo uno acaba por tener mayor relevancia como en los casos de Inglaterra y Canadá.

En el estado democrático de división de poderes, el Poder Ejecutivo es el órgano estatal que tiene la competencia de ejecutar las leyes expedidas por el poder legislativo y las sentencias y resoluciones dictadas por el poder judicial.

El Poder Ejecutivo también tiene facultades relacionadas con el proceso legislativo, como la iniciativa de ley, su promulgación y publicación, y la facultad reglamentaria.

En los regímenes presidencialistas el Poder Ejecutivo es unipersonal para lograr la eficacia de sus decisiones y acciones; para el quehacer administrativo el Presidente tiene la facultad de designar a quienes lo auxilien en el despacho de los asuntos de su competencia, lo que en la práctica lo relaciona con el partido que lo llevó al gobierno, especialmente con sus cuadros dirigentes y personas relevantes.

En el presidencialismo su titular se encarga de la política internacional, que en caso extremo puede llegar a la declaración de guerra, con la aprobación del cuerpo legislativo respectivo, por ello es el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas e interviene en la designación de sus altos mandos, al igual que en el nombramiento de los embajadores, preocupándose también por los asuntos de la procuración de justicia; maneja también las relaciones internacionales, específicamente las de comercio exterior en beneficio del país. En el régimen presidencialista éste goza de facultades extraordinarias con motivo de la suspensión de garantías en la que interviene el Poder Legislativo.

En los regímenes presidencialistas para la ejecución de las leyes, el Presidente tiene la facultad reglamentaria que amplía considerablemente su espacio original de competencia. En muchos países la facultad de iniciar leyes da al presidencialismo características específicas, casi de exclusividad en algunas materias y rangos, es el caso de las reformas constitucionales; también es característica del sistema presidencial el derecho de veto que se tiene para hacer observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo antes de su promulgación, acción suspensiva provisional para su revisión.

En la Constitución mexicana el artículo 80 determina:

"Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Esta disposición se complementa con lo que al respecto establece el artículo 83 de la mencionada Carta Magna, respecto al periodo de duración del encargo del ejecutivo, y la fecha en que inicia el ejercicio como Presidente de la República. Asimismo, en su contenido observamos la prohibición de que "[...] en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." Este es el arraigado principio de la No Reelección, principio considerado, al igual que en algunos países latinoamericanos, como una decisión trascendente del poder constituyente.

En un Estado federal como el mexicano, el Poder Ejecutivo se da en tres ámbitos de competencia, el Federal, el Estatal-Local y el Municipal-Ayuntamientos, cuyos espacios los determina, en orden jerárquico la Constitución General y las constituciones de las entidades federativas

El Poder Judicial.

De acuerdo con el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios éste concepto proviene de: Poder (vid. Supra, poder constituyente). Judicial deriva del latín *judicialis*, relativo a los jueces.

En principio el Poder Judicial es el que ejerce la administración de justicia en el territorio del estado soberano del que forma parte. En un estado soberano el poder judicial es el conjunto de órganos encabezados por un tribunal supremo, en éste caso estamos hablando de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Éste órgano, tan distante de ser aquel ideal que plantea Montesquieu, como podemos observar, en la actualidad ha cobrado gran relevancia dentro de la vida política de nuestro país.

Éste órgano es el encargado de asegurar la eficacia del orden jurídico, de mantener la supremacía de la Constitución, al vigilar que se respeten los procedimientos de elaboración de leyes. Sus funciones esenciales son limitar el poder y proteger de su abuso a los gobernados mediante la defensa de la Constitución.

En nuestro país, el Poder Judicial es el conjunto de órganos encabezado por un tribunal supremo -Suprema Corte de Justicia-, que dirime las controversias derivadas de la interpretación de la ley y resuelve sobre la constitucionalidad de éstas; se integra por órganos de competencia jurisdiccional o de impartición de justicia y por órganos de competencia constitucional, es decir, de control constitucional.

En un Estado federal como México, la función judicial está integrada por instituciones de competencia federal, cuya influencia se extiende a todo el país; y de competencia local, que circunscribe su actuación al territorio de la entidad federativa correspondiente. El Poder Judicial Federal se integra por jueces y tribunales que conocen y deciden las controversias sobre la aplicación de leyes federales, así como las relativas al juicio de amparo; y el Poder Judicial de las entidades federativas, se integra por juzgados y tribunales de los estados que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional en asuntos de competencia local. El Poder Judicial local ejerce su jurisdicción sobre conflictos y asuntos en que se deban aplicar leyes expedidas por los órganos legislativos de los estados,

es el caso de las leyes civiles, penales, etc., esta clase de litigios son denominados genéricamente como locales o estatales.

Cabe mencionar que el Poder Judicial es indivisible y único, y los órganos que lo ponen en ejercicio están determinados en la Constitución y sus leyes orgánicas que precisan sus ámbitos de competencia y jurisdicción.

Por último, el Poder Judicial de la Federación en México se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal; fijándoles la Constitución y las leyes respectivas sus ámbitos de competencia.

Objeto de la división de poderes

Podemos decir que uno de ellos, es la protección de la libertad, que en todo estado, sin importar el tipo de gobierno, se ve amenazada por el poder político. Con su doctrina, Montesquieu dio un a nueva estructura al poder público, estableciendo un sistema de equilibrio que procura que el poder detenga al poder.

El siguiente de ellos es distinguir y separar los diversos campos de acción del Estado, a través de los cuales se materializa el poder político.

Y el último que nosotros encontramos, es que la división de poderes no se reduce a la separación de atribuciones, sino también al equilibrio e independencia de los órganos que la realizan, logrando un balance que impida el ejercicio excesivo de las facultades de un órgano o la anulación de otro.

Importante es aclarar que corresponde a la Constitución de manera exclusiva hacer la distribución de facultades que materialmente no corresponden con los órganos que ejercen los poderes entre sí y al equilibrio resultante de la división de poderes.

Estos Poderes, entendidos como órganos del estado, entre los cuales se divide la competencia del mismo, además de tener facultad de ejercer el poder público de acuerdo con su esfera competencial, tienen la obligación de funcionar como órganos de control ("freno y contrapeso") de los demás poderes: el Legislativo respecto del Ejecutivo, éste controla al anterior, y el Judicial a ambos.

Así pues y para finalizar, estimamos que es posible todavía rescatar del llamado principio de "división de poderes" la idea primordial consistente en el reparto del poder entre diferentes órganos para permitir un control recíproco de los unos sobre los otros; esto no sólo para impedir la concentración de un poder excesivo en las manos de un solo órgano (concentración que sería peligrosa para la democracia) sino para garantizar la regularidad del funcionamiento de diferentes órganos. Consecuentemente, la "división de poderes" no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político a efecto de impedir el abuso del poder en beneficio de la libertad.

Para finalizar, podemos por demás decir que, motivo de discusión durante varios años, ha sido la preponderancia que el Poder Ejecutivo adquirió y mantuvo durante varios años, circunstancia única y suficiente que impedía una real división de poderes y de contrapesos, los poderes Legislativo y Judicial son ahora gigantes que están despertando y tomando su lugar dentro de nuestro sistema político, es por eso que se hace necesaria la discusión de adoptar un modelo de gobierno que sea capaz de soportar nuestro tránsito hacia la democracia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El surgimiento de primer Congreso en 1822, fue el primer paso para la instauración de la primera República Federal Presidencial. Este Congreso, nunca perdió de vista instaurar una figura presidencial con un gobierno moderado y controlado por el Legislativo.

SEGUNDA.- La Constitución de 1857 es el primer texto de corte "presidencialista", en la que el Presidente trabaja con un congreso unicameral, y fue reformada en 1974 restituyendo el bicameralismo, lo que origina que durante el porfiriato, el presidente saque ventaja sobre el Legislativo. Muy hábilmente el Ejecutivo organiza, da forma y estabiliza al Estado mexicano; es un presidente que se reelige y permite la reelección; en sus políticas convergen tanto su gobierno como el propio Legislativo.

TERCERA.- Mediante la expedición de la Constitución de 1917, con la aparición de los partidos políticos como agentes de la democracia y el surgimiento del PRI, el Poder Legislativo queda sometido al Ejecutivo y además se logra suprimir al federalismo. Es en este momento que nuestro sistema presidencial transita a un presidencialismo.

CUARTA.- La División de Poderes ha sido una constante en la vida de nuestro país, su práctica ha sido diferente a su concepción. En teoría los Poderes de la Unión, por un lado deben actuar de manera autónoma y por otro colaborar y vigilarse entre sí. De tal forma que es un tema constitucional que debe revisarse cuanto antes, esto a efecto de terminar con el liderazgo presidencialista que opaca, y a veces anula a los otros poderes.

QUINTA.- para lograr un equilibrio de poderes en México, se debe de reformar la Constitución para permitir la reelección de los legisladores, de acuerdo a los lineamientos desarrollados en el presente trabajo. Esto fortalecería un compromiso sólido de aquellos con el electorado. Además, la propuesta del Ejecutivo de designar a los miembros de su gabinete, debe ser ratificada por parte de ambas Cámaras. Este gabinete deberá estar obligado a rendir cuentas ante el Congreso en cualquier tiempo.

SEXTA.- deben ampliarse los periodos ordinarios. De tal forma que en el primero de ellos se discuta ampliamente La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Mientras que en el segundo, el Congreso se dedique de manera más específica a revisar y vigilar la acción del Ejecutivo.

SÉPTIMA.- El veto presidencial debe desaparecer de nuestro sistema presidencial. Lo anterior porque estamos convencidos de la necesidad de eliminar el veto de bolsillo que posee actualmente

el presidente, a efecto de que no este en posibilidad de neutralizar la acción del legislativo; para lo cual se propone que una vez que el Congreso turne al Ejecutivo un proyecto de ley o de reformas a un ordenamiento legal, éste deba publicarlo dentro de un periodo razonable, que puede ser de máximo 30 días naturales, el cual debe plasmarse en la Constitución.

OCTAVA.- Para que el Congreso lleve a cabo un control más efectivo del Poder Ejecutivo y su gabinete, se deben crear comisiones de investigación, integradas por diputados cuyos conocimientos sean afines a los de la secretaría vigilada. Los legisladores integrantes de estas comisiones contarán con un flamante equipo de asesores expertos en la investigación, con estudios actualizados y de alto nivel, a efecto de que auxilien y agilicen el trabajo legislativo. Otra de las atribuciones a cargo de los legisladores integrantes de este tipo de comisiones, será la de dar publicidad a los resultados e informes que obtengan durante su actividad de vigilancia. Suponemos que esta medida, la de exhibir los resultados de la administración de un secretario de estado, en primera instancia pueden estimular la seriedad y responsabilidad para ejercer su cargo, en caso contrario el Congreso deberá pensar en medidas más severas para lograrlo.

NOVENA.- Debe replantearse el formato del informe presidencial y el desglose de éste para su estudio. Por ello, consideramos necesario, primero: que éste se rinda en los primeros días de enero y así sincronizarlo con el ejercicio fiscal; y segundo: que sea turnado desde entonces al Poder Legislativo y a partir del inicio de sesiones ordinarias inmediato, éste se dedique a su estudio y además esté en posibilidad de exigirle cuentas a los secretarios de estado correspondientes.

DÉCIMA.- Deben homologarse las votaciones en nuestro país, ya que actualmente, en todo el territorio mexicano hay elecciones cada año, situación que representa grandes pérdidas de dinero para el país.

DECIMOPRIMERA.- Se debe otorgar en radio y televisión a nivel nacional, tiempo aire al Congreso para que mediante "spots" publicitarios difunda sus actividades y resultados al electorado y de esta manera comenzar a crear una cultura entre la ciudadanía acerca del papel que juega el Congreso en la vida nacional. Esta circunstancia la proponemos en virtud de que si se llega a consolidar la reelección de legisladores, esta medida serviría para que el trabajo de los legisladores sea castigado o recompensado por el electorado en las urnas.

DECIMOSEGUNDA.- El control que ejerza el Legislativo hacia el Ejecutivo debe ser no sólo político, sino además jurídico. Lo anterior, en virtud de que la función de control de la acción del gobierno es una actividad diferenciada de las restantes que realiza el Poder Legislativo. Actualmente, importantes parlamentos en el mundo están realizando labores de control político y de esa manera obligan a los ciudadanos a concientizarse respecto de los grandes problemas

nacionales, lo cual esta bien, pero además los sustentantes proponemos que el Congreso, mediante medidas de apremio, obligue al Ejecutivo a: hacer lo que dice la ley; a vigilar que este realmente ejecute las leyes; y además darle mayor peso a los exhortos que realice el Parlamento al Presidente y a su gabinete en caso de que éstos desconozcan u omitan, sin fundamento legal alguno, los exhortos de aquél.

DECIMOTERCERA.- Con el fin de que el Ejecutivo lleve a cabo políticas verdaderamente importantes para el país y éstas no sean obstruidas por el Congreso, se debe permitir al primero presentar ante el segundo iniciativas en bloque, con ello el Legislativo aprobará o rechazará las propuestas del Presidente en un solo acto; en la inteligencia de que aquellas iniciativas que le sean regresadas con observaciones podrán ser aceptadas nuevamente, una vez que hayan sido modificadas, o bien, sean debidamente sustentadas para su aprobación.

DECIMOCUARTA.- El sistema hacia el que se dirige el Estado mexicano es un sistema presidencial reformado, el cual, recientemente con sólo permitir elecciones libres y respetar su veredicto ya es también democrático. El sistema presidencial mexicano ha llegado para quedarse y se habrá de convertir en un presidencialismo moderado, tal y como sucedió en la LVIII Legislatura, al no autorizar todos los viajes del Ejecutivo.

DECIMOQUINTA.- Se debe permitir erogar más dinero al Poder Legislativo. Esto en virtud de que actualmente los 628 integrantes del Poder Legislativo gastan mucho menos en relación a lo que gastan el Poder Ejecutivo y sus 24 secretarías de estado. No es posible, por ejemplo, dejar que la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación, la cual ha realizado más de 1100 auditorías a todo el gobierno federal en aproximadamente 2 años y además desarrolla una actividad tan importante como el supervisar que el dinero del pueblo se gaste de manera correcta, trabaje con tan poco presupuesto. Lo anterior no lo sustentaríamos si se tratara de un organismo autónomo (como el IFE o la CNDH), pero estamos hablando de un Poder de la Unión y si en realidad aspiramos a mejorarlo, debemos permitirle que para la profesionalización en su interior y en las funciones de control que realice, cuente con un presupuesto justo, claro, sin llegar a excesos.

DECIMOSEPTIMA.- Respecto al tema del federalismo, debemos decir que en Estados Unidos aquél ha funcionado debido a que en ese país, sí se cumple. Los estados poseen una verdadera autonomía y controlan importantes presupuestos, lo que provoca una disminución de la presión sobre el gobierno central, razón por la cual, proponemos reforzar nuestro sistema federal y dejar atrás el ejercicio de un gobierno centralista. Es necesario permitir poco a poco a los estados depender de sí mismos y éstos a su vez deberán realizar las reformas legales que correspondan y sirvan para lograr este objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Romero Miguel, La observación de elecciones, 2ª. Edición, editorial Porrúa, México 1997.
- AMPARO, Casar María, Las bases político-institucionales del poder presidencial en México, Política y Gobierno, Vol III, número 1, primer semestre, Dep- CIDE, México 1996.
- ARTEAGA, Nava Elisur, Tratado de derecho constitucional mexicano, Vol. 1, editorial Oxford University Press, México 2000.
- ARTEAGA, Nava Elisur, Tratado de derecho constitucional mexicano, Vol. 3, editorial Oxford University Press, México 2000.
- ARTEAGA, Nava Elisur, La comisión permanente, Revista Alegatos, número 21, Universidad Autónoma Metropolitana, México 1992.
- ARTEAGA, Nava Elisur, Notas Sobre el artículo 135 constitucional, Tesis, Escuela Libre de Derecho, México 1962.
- BATÍS, Vázquez Bernardo, Teoría de derecho parlamentario, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, editorial Oxford, México 1999
- BATÍZ, Zavala, Susana, Normatividad de la función, legislativa, Tesis Profesional, Facultad de Derecho, UNAM, México 1992.
- CARBONELL, Sánchez Miguel, Democracia, gobernabilidad y cambio constitucional en México, Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, número 30, México 2000.
- CARBONELL, Sánchez Miguel, Constitución, reforma constitucional y fuentes, editorial Porrúa, México 2000.
- CARPIZO, Mc Gregor Jorge, El presidencialismo mexicano, Siglo XXI editores, México 1996.
- CUEVA, Mario de la, Derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, México 1982.
- DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, editorial Ariel, Barcelona 1962.
- ESPINOZA, Toledo Ricardo, Sistema parlamentario, presidencial y semipresidencial, Instituto Federal Electoral, México 2000.
- HESSE, Konrad, Concepto y cualidad de constitución, Escritos de derecho constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983.
- HAMILTON, Madison Jay, El federalista, Fondo de Cultura Económica, México 1957.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, Sistemas políticos y electorales contemporáneos, México 1999.

- LANZ, Duret Miguel, Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro regimen, Compañía editorial Continental, México 1959.
- LINZ, Juan, et. al, Democracia presidencial o parlamentaria, ¿Hay alguna diferencia? En presidencialismo vs. Parlamentarismo, editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina 1988.
- LOWENSTEIN, Karl, Teoría de la constitución, 2ª. Edición, editorial Ariel, Barcelona 1976.
- LOWENSTEIN, Karl, La presidencia fuera de los Estados Unidos, Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, año II, número 5, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1949.
- LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el ámbito político de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1995.
- MOLINA, Piñeiro Luis, Estructura del poder y reglas del juego político en México, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1988.
- MORA-DONATTO, Cecilia, Temas selectos de derecho parlamentario, editorial Miguel Ángel Porrúa, México 2001.
- NUÑEZ, Jiménez Arturo, Intervención en le Foro de Estudio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1999.
- RABASA, Emilio, La Constitución y la dictadura: Estudio sobre la organización política de México, editorial Porrúa, México 1968.
- SALDIVAR, Aguirre Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1997.
- SÁNCHEZ, Bringas Enrique, Derecho Constitucional, 3ª. Edición, editorial Porrúa, México 1998.
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, México 1994.
- SAYEG, Helú Jorge, Instituciones de derecho constitucional mexicano, editorial Porrúa, México 1987.
- SCHMITT, Carl, Teoría de la Constitución, (Ayala, Francisco), Alianza Universidad, Madrid 1992.
- TENA, Ramírez Felipe, Derecho constitucional mexicano, 32ª Edición, editorial Porrúa, México 1998.
- TENA, Ramírez Felipe, Derecho constitucional mexicano, Capitulo III, 32ª Edición, editorial Porrúa, México 1998.
- VALADÉS, Diego, Constitución y política, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1987.

- VALADÉS, Diego, El control del poder, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1998.
- ZAVALA, Lorenzo, Ensayo histórico de la revolución de México desde 1808 hasta 1830, Instituto Cultural Helénico y Fondo de Cultura Económica, México 1985.

LEGISLACIÓN.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México 2003.
- LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México 2003.
- REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México 2003.
- ACUERDO PARLAMENTARIO RELATIVO A LAS SESIONES, INTEGRACIÓN DEL ORDEN DEL DÍA, LOS DEBATES Y LAS VOTACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México 2003.
- ACUERDO PARLAMENTARIO RELATIVO A LA ORGANIZACIÓN Y REUNIONES DE LAS COMISIONES Y COMITÉS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México 2003.
- ACUERDO PARLAMENTARIO RELATIVO A LA COMISIÓN JURISDICCIÓN Y A LA SECCIÓN INSTRUCTORA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México 2003.
- ACUERDO PARA GARANTIZAR LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, México 2003.

OTRAS FUENTES.

- CAMPOS, Emma, Los legisladores del PRI de 1934 a 1997, la perversidad de la no reelección, revista Quórum, México 1996.
- CARRACO, Zúñiga Joel y Díaz Martínez Froylan, Reelección restringida de los legisladores en México, Revista Lex, México 1997.
- DWORKA, Fernando F., Reelección Legislativa: Más argumentos en pro, Revista Etcétera, número 265, México 1998.
- Escuela Libre de Derecho, Revista de investigaciones jurídicas, núm. 5, México 1981
- MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES, Los derechos del pueblo mexicano, LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1985.
- DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS, 2ª. Edición, editorial Porrúa, México 1998.

SITIOS DE INTERNET.

- www.camaradediputados.gob.mx
- www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/libro1/capi31.htm.
- www.cddhcu.gob.mx/cronicas57/contenido12/mas1.htm
- www.senado.gob.mx
- <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/consMex.htm>