

308709



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.
FACULTAD DE DERECHO

EFICIENCIA EN EL PODER LEGISLATIVO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CALEB GUADARRAMA MARTINEZ

ASESOR: LIC. ROSALIO LOPEZ DURAN



MEXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México, 02 de Octubre de 2003

C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN
INCORPORACIÓN Y DE ESTUDIOS, UNAM
PRESENTE:

El C. **GUADARRAMA MARTINEZ CALEB** ha elaborado la tesis profesional titulada **“Eficiencia del poder legislativo”** bajo la dirección del Lic. **ROSALIO LOPEZ DURAN**, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE
“LUX VIA SAPIENTIAS”

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO.
CAMPUS SUR

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA
LICENCIATURA EN DERECHO
PRESENTE:

México D.F. a 7 de Julio de 2003.

Por este medio hago de su conocimiento que el alumno CALEB GUADARRAMA MARTINEZ, con número de cuenta 94860055-1, quien curso en esta Universidad la carrera de Licenciado en Derecho, ha concluido satisfactoriamente y cumpliendo con los requisitos formales y materiales exigidos por la normatividad institucional su trabajo de tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho titulado "Eficiencia del Poder Legislativo".

Por lo antes expresado, solicito a Usted se sirva turnar el presente trabajo para su revisión final y continuar con los trámites correspondientes.

Agradezco de antemano su valioso apoyo.

ATENTAMENTE


LIC. ROSALÍO LÓPEZ DURÁN

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: CALEB GUADARRAMA MARTINEZ
FECHA: 01/ JULIO / 2003
FIRMA: Rosalío López Durán

AGRADECIMIENTO

A LA UNIVERSIDAD LATINA

AL TODO PODEROSO

A MIS PADRES Y HERMANOS

A MI ESPOSA E HIJO

A MIS PRIMOS

A MIS ABUELOS

A MIS TIOS

A MI TIO OTILIO

A MIS COMPADRES JUAN ADARY ALE

AL. DOC. LUIS PONCE DE LEON

A LA ESCUELA PRIMARIA “EL PENSADOR MEXICANO”

A LA ESCUELA SECUNDARIA TECNICA No. 16

A TODOS GRACIAS.

“EFICIENCIA DEL PODER LEGISLATIVO”

“EFICIENCIA DEL PODER LEGISLATIVO”

INTRODUCCIÓN	2
CAPÍTULO PRIMERO MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO.	
1.1 El Poder y el Poder Político. Sus acepciones.	8
1.2 División de Poderes.	13
1.3 Regímenes de Poder.	19
A. Parlamentario.	21
1.- Elementos Teóricos.	
2.- Origen y estructura.	
3.- Interacción.	
B.- Presidencial.	30
1.- Elementos teóricos.	
2.- Origen y estructura.	
3.- Interacción.	
1.4 Características del Presidencialismo en México.	45
1.5 Decadencia del Presidencialismo en México.	47
CAPÍTULO SEGUNDO RÉGIMEN JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.	
2.1 Fundamento Constitucional.	54
2.2 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	76
2.3 Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	80
2.4 Normatividad interna de las Cámaras del Congreso de la Unión.	85
CAPÍTULO TERCERO FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO.	
3.1 Las Comisiones de Trabajo de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.	103
3.2 Influencia de los Partidos Políticos en las Comisiones.	131
3.3 La legalidad en el análisis y aprobación de las iniciativas de ley.	139
CAPÍTULO CUARTO PROPUESTA DE REFORMA DEL MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO.	
4.1 Lineamientos generales.	145
4.2 Diagnostico.	145
4.3 Anteproyecto.	146
CONCLUSIONES	155
BIBLIOGRAFÍA	160

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La motivación que lleva a la realización del presente trabajo recepcional, surge por la experiencia propia de haber sido parte integral de la Legislatura LVII, como asesor y colaborador jurídico en la Comisión de Estudios Legislativa Segunda, en la cual se analizaban y se discutían algunas de las iniciativas de ley que en aquel tiempo dicha Comisión recibió.

Al nombrarme como asesor por estar estudiando la licenciatura de derecho, los reportes finales que entregaba de las iniciativas que se me encomendaban para su estudio y dictamen en la citada Comisión, eran analizadas jurídicamente para su aprobación, tomando en su constitucionalidad y los beneficios que causarían para la Nación dichos proyectos de ley.

Pero desafortunadamente, la regla que operaba en la Legislatura LVII y que por lo vivo sigue operando en la actual Legislatura, para que una ley se apruebe de forma contundente, se debe analizar políticamente, es decir, debe satisfacer los intereses y necesidades de los partidos políticos, aun por encima de los intereses y necesidades de nuestra población.

Por lo cual, la importancia que tiene el analizar la eficiencia de nuestro Poder Legislativo al momento de discutir y aprobar las leyes que nos rigen dentro de una Nación, radica en que para lograr que dicha Nación viva de forma civilizada, debe de contar con ordenamientos legales que satisfagan sus necesidades y circunstancias, evitando los juegos políticos de grupos partidista que solo buscan la creación ordenamientos legales pensados en su beneficio.

Nuestro actual Marco Normativo, las actividades del Poder Legislativo en la creación de leyes y la falta de responsabilidad, capacidad y disciplina por parte de los legisladores que integran dicho poder, permite la ineficacia de las mismas, por lo cual, una adecuada reforma legislativa, así como más medidas adicionales de tipo social, permitirían aumentar su eficiencia.

Eficacia o eficiencia?. Hablar de eficacia o de la eficiencia del Poder Legislativo en nuestro país, nos puede llevar a analizar diversos aspectos o matices inmersos precisamente en el funcionamiento y desempeño de los integrantes de los cuerpos colegiados del cual se compone.

De acuerdo con el diccionario eficacia significa virtud, actividad, fuerza; ser eficaz significa ser activo, que produce efecto, que es efectivo.

Por su parte, eficiencia denota virtud para lograr algo; ser eficiente es ser competente, que produce realmente un efecto, resultado de una causa o misión.

De lo anterior podemos desprender que para los propósitos de este trabajo recepcional nos debemos centrar en la eficiencia de las Cámaras del Congreso de la Unión en cuanto a ser causantes de los resultados que por virtud de mandato constitucional tienen encomendados y que se enmarca en la decisión fundamental de conformar y compartir el Supremo Poder de la Federación, al tiempo de limitar con perfección el Principio de la División de Poderes lo que le genera la independencia y autonomía necesaria en su funcionamiento de acuerdo a su Ley Orgánica.

Sin embargo, de esta orientación jurídica, no puede dejarse de resaltar que la ciudadanía, sobre todo el electorado, tiene otro parámetro de medición respecto a la actuación de los señores legisladores y en general de los servidores públicos que lo son por virtud de cargos de elección popular. Ciertamente los votantes analizan y deciden la orientación de su voto atendiendo al papel que ha desempeñado el Congreso de la Unión o de una de sus partes, y en sus manos queda la conformación de la renovación parcial del Poder Legislativo en las llamadas "elecciones intermedias" que se presentan durante el tercer año de gobierno del Presidente de la República en turno.

Está claro que en una elección "intermedia" como la de julio próximo, lo que está a prueba son, por una parte, los partidos; su capacidad para reclutar y formar cuadros políticos atractivos o "vendibles" para llevar al Congreso la representación popular y, por supuesto, la

del partido que los formó y abanderó. Por otro lado y esto es más hipotético que real, está a prueba el papel, la responsabilidad y eficacia mostrada por los representantes populares y partidistas de la saliente Legislatura. ¿Qué hicieron, bueno o malo, los diputados que se van, y qué ofrecen, bueno o malo, los que vienen? Una elección para renovar la Cámara de Diputados, enmarcada en lo que algunos llaman la "normalidad política", supondría una feroz lucha entre los distintos partidos que aspiran a representar a los ciudadanos y, a su vez, estar representados en el Congreso.

Pero esa medición que hace la ciudadanía en verdad es una evaluación justa y equitativa del desempeño del Congreso de la Unión. Obedecerá acaso a una visión parcial de la opinión pública originada por los medios de comunicación que nos muestran, con o sin intención, un lado del trabajo parlamentario y sobre el cual se hace escarnio sin el menor esfuerzo de profundidad en el análisis.

O bien, atenderá a la falta de interés de la población por enterarse del funcionamiento de los representantes populares, de las Comisiones de trabajo de las Cámaras; de la escasa cultura de rendición de cuentas de los legisladores en sus distritos o Estados y a la vez a la complacencia de los ciudadanos. Y a lo anterior podríamos agregar la ausencia de una auténtica representación popular de los legisladores en cuanto que obedecen a los mandatos de los partidos políticos que los postularon, que los lleva a enfrascarse en discusiones que llevan hasta el último momento la incertidumbre nacional sobre la aprobación de un Presupuesto de Egresos o de alguna Ley que se considera necesaria.

No podemos desconocer que el Congreso de la Unión es un poder real, es el signo de una pluralidad largamente buscada, es un equilibrio fundamental de los poderes, es el freno a los excesos del presidencialismo exacerbado que por décadas no conoció freno. En julio del año 2000 los electores hicieron posible un saludable equilibrio de poderes y una sana pluralidad en el Congreso, equilibrio y pluralidad, que se buscará repetir en el año 2003.

Sin embargo, los antecedentes, motivos, causas, razones, excusas, pretextos que hemos señalado serán con seguridad facturas pendientes que se cobrarán en la urnas, no sin antes

manifestarse su canje en las campañas políticas de los futuros legisladores, y como se ha señalado, se debe contar con elementos objetivos y palpables que permitan cuantificar la eficiencia de las Cámaras del Congreso en los hechos, como uno de los factores a tomar en consideración, para que en conjunto con otros elementos se evalúe la real eficacia del Poder Legislativo en la interacción con los entes constituidos por nuestro régimen jurídico.

En esa virtud, hemos dividido este trabajo en cuatro capítulos con el propósito de acercarnos a la operación interna de las Cámaras del Congreso de la Unión. Iniciamos abordando el Marco Teórico Conceptual a fin de situarnos en el significado que atrae a nuestra Nación el Poder Político, el cual poseen los integrantes de nuestro Congreso de la Unión al ser los encargados de someter sus voluntades por encima de la nuestra como sus gobernados, con el fin de organizar y disciplinar dicha Nación.

Al igual abordamos a la División de Poderes, la cual tiene por objeto evitar la concentración de poder en una sola persona, evitando el mal uso y el abuso del mismo y la División de Poderes en México, con el objeto de establecer un equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en la actualidad tiene además el propósito de impedir y limitar el autoritarismo del Presidente de la República, de los Legisladores y del Poder Judicial.

Se hace mención respecto de las características del Sistema Presidencial en México, en donde nuestro Presidente de la República, es un órgano colegislador, toda vez que tiene las atribuciones legislativas de iniciar leyes, iniciativas de ley en ciertas materias, veto suspensivo parcial y la habilitación de facultades legislativas.

Finalmente, se resalta la decadencia del Sistema Presidencial en México como una de las circunstancias que ha permitido conocer la democratización y la alternancia en el poder y se da un panorama de la vida política que en la actualidad vive nuestro País, a partir de la pérdida de dominio y hegemonía un de un solo partido político (PRI), tanto en la Presidencia de la República como en el Congreso de la Unión.

En el Capítulo Segundo, el tema predominante se refiere al Régimen Jurídico del Poder Legislativo de nuestro País, iniciando con el fundamento constitucional, el cual, al ser nuestra Constitución Política la Norma Suprema de México, implica que ninguna otra ley ordinaria debe de estar por encima de ella, y correspondiendo al Poder Legislativo, su establecimiento y función.

De igual forma, abordamos los temas referentes a la Ley Orgánica y la Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, los cuales son leyes ordinarias, las cuales regulan los contenidos del Congreso de la Unión referentes a la organización de la Cámara de Diputados, a la organización de la Cámara de Senadores y a la organización de la Comisión Permanente así como a la difusión e información de las actividades del Congreso, instalación de las Cámara, nombramiento de sus presidentes y vicepresidentes, secretarios y prosecretarios, de la celebración de sus Sesiones, la forma de analizar y aprobar las iniciativas de ley y sus votaciones de las misma, etc.

En el Capítulo Tercero planteamos el funcionamiento del Poder Legislativo, donde explicamos de manera detallada, la forma en que las Comisiones de trabajo de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores se integran, se organizan y trabajan, conforme a lo que regula nuestra Carta Magna, Ley Orgánica y Reglamento Interno del Congreso General, al momento de analizar y expedir las leyes y decretos que rigen a nuestro País. En dicho planteamiento, se realizan observaciones y críticas a varias violaciones a distintos preceptos de estos ordenamientos que los propios encargados de dictar las leyes de México cometen.

De igual manera, se analiza la Influencia que ejercen los Partidos Políticos sobre las Comisiones de trabajo de las Cámaras al momento de revisar y aprobar las leyes y decretos que rigen a nuestra sociedad, exponiendo la causa del por qué en nuestro País la mayoría de nuestros ordenamientos legales satisfacen más las necesidades de Partidos Políticos que las necesidades de la población.

Finalmente, abordamos el tema de la Legalidad en el análisis y aprobación de las iniciativas de Ley en nuestro País, en donde examinamos una serie de circunstancias, hechos y actos

que llevan a la conclusión de que en México nuestros ordenamientos legales son expedidos sin haber sido discutidos seriamente, considerando las consecuencias sociales y políticas que puedan tener.

El Capítulo Cuarto lo dedicamos a la Propuesta de reforma del Poder Legislativo, en donde proponemos una serie de reformas a nuestra constitución Política, las cuales a juicio personal, ayudaran a mejorar el trabajo legislativo de México, teniendo como objetivo principal, el puntual cumplimiento de la responsabilidad de la representación nacional que ostentan nuestros legisladores y que las leyes y decretos que nos rigen sean discutidas, analizadas y aprobadas bajo estrictos criterios jurídicos y no políticos.

C. G. M.

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO-HISTÓRICO DEL PODER LEGISLATIVO

1.1.- El Poder y Poder Político. Sus acepciones.¹

El poder ha caminado en paralelo a la historia del hombre. De ahí que los estudios de la naturaleza gregaria del ser humano y de todas las formas de organización en que ha evolucionado la sociedad, las referencias directas e indirectas al poder, siempre han estado presentes.

El poder ha sido un concepto permanente y acuciosamente examinado por los analistas de muy distintos campos del conocimiento, desde los filósofos, de la Grecia antigua hasta los estrategas militares de nuestros días, así como los expertos en psicología, sociología, economía, ciencias políticas relaciones internacionales, entre otras disciplinas.

Verbi gracia, Marcos Kaplan asevera acerca del tema que

“En toda sociedad se plantea y debe resolver, de un modo u otro y en permanente reajuste dinámico, el problema cómo hacer coexistir la ecuación grupo hegemónico-clases dominantes-clases dominadas, generadora de toda clase de tensiones y conflictos, con las necesidades de cohesión, equilibrio y permanencia de la sociedad global.”²

Por su parte, Maurice Duverger señala que

“El término poder debe ser reservado a una categoría particular de influencia o potestad, aquélla que es conforme al sistema de normas y de valores de grupo, y que es, pues, tenida por legítima...”

Extiende la ciencia política al estudio del poder en todas las sociedades y en todos los grupos. Pero es preciso extenderla más aún, e incluir en ella el análisis de las diferentes formas de influencia que están a menudo vinculadas al ejercicio del poder.”³

¹ Información obtenida de la página www.tuobraunam.mx/poder y seguridad nacional en los umbrales del siglo XXI. Consultada el día 22 de enero del 2003.

² KAPLAN, Marcos. *Estado y Sociedad*. Editorial UNAM. México. 1983. pág. 184.

³ DUVERGER, Maurice. *Sociología de la Política*. Editorial Ariel. Barcelona. 1988. pág. 29.

Max Weber considera

“que el poder no es sino la aptitud de un grupo (o individuo) para imponer sus preferencias sobre otros. Define el poder como ‘la posibilidad de un hombre o conjunto de hombres de realizar su voluntad a través de una acción común, incluso frente a la resistencia de los otros que participan en la acción’”.⁴

El poder y sus políticas tienen un denominador especial, que es la figura del Estado. Según Duverger para algunos la política es la ciencia del Estado, mientras que para otros es la ciencia del poder. Sin embargo, debemos entender que el poder es inherente al Estado, al grado que se afirma que el Estado no existe sin el poder.

El poder tiene leyes y características fundamentales que le distinguen para fines de análisis histórico de otras áreas del conocimiento social. Se ha llegado a considerar que el poder tiene dos facetas: en lo interno y en lo externo.

En lo interno, el poder se vincula al orden jurídico, a la separación de poderes y a las formas de organización políticas, territorio y de gobierno, desde una perspectiva plenamente autónoma y completamente soberana en cuanto a sus decisiones.

Herman Heller sostiene que toda organización social genera poder cuando busca ascender a la dirección del Estado y al control del orden jurídico, lo que la diferencia de otras formas de poder. Todo poder político es poder jurídicamente organizado. En este sentido, los componentes del poder nacional del Estado, factores cualitativos y cuantitativos de naturaleza económica, política, social y militar, interpretan al poder y al mismo Estado como una relación social dinámica, que necesariamente se interrelacionan con todas las fases del comportamiento social.⁵

En la faceta externa, el poder se dispersa entre los otros actores políticos de la sociedad internacional, entrando en competencia con otros poderes (soberanos), en lo que se ha

⁴ DOWSE, Robert y HUGHES, John. *Sociología Política*. Editorial Alianza. Madrid. 1990. pág. 21.

⁵ La información que se cita fue obtenida de la página www.tuobraunam.mx/poder y seguridad nacional en los umbrales del siglo XXI. Consultada el día 27 de enero del 2003.

denominado la independencia soberana de los Estados, la ausencia del poder superior, el desligamiento de todo freno externo, lo que da las relaciones entre los estados su peculiar sentido de anarquía.

El poder en las relaciones internacionales es la capacidad que tiene una nación para usar sus recursos tangibles e intangibles, de tal modo que puedan afectar el comportamiento de otras naciones.

Las políticas del poder son específicamente “un sistema de relaciones internacionales que en los grupos se consideran a sí mismos como los fines últimos; emplean, al menos con propósitos vitales, los medios más efectivos a su disposición y son medidos de acuerdo con su peso en caso de conflicto”⁶.

Las políticas del poder generalmente se interpretan desde la óptica interestatal y tiene como fuentes del poder las propias condiciones internas de las cuales deviene su capacidad. De ahí que el Poder Nacional, Política Exterior y Políticas del Poder encuentren como vasos comunicantes las fuentes del poder y su capacidad.

La eficiencia del poder y trascendencia de sus políticas consisten en la medición y valoración adecuada del poder, interpretada mediante bases objetivas de delimitación y cuantificación multidisciplinarias o multisectoriales, es decir en el uso eficaz y eficiente del poder nacional. En cuanto el poder es una cuestión relativa, las capacidades no lo son.

El poder de una nación es simplemente la suma total de sus capacidades, aunque el poder conlleva siempre capacidades, también se relacionan con otras dimensiones.

Se han detectado que se cometen tres errores evaluar el poder de los estados. El primero es no recordar que siempre es relativo; el segundo es que el poder de un estado nunca es permanente, punto relacionado con el hecho de que lo que puede ser preeminente es un

⁶ La información que se cita fue obtenida de la página www.tuobraunam.mx/poder y seguridad nacional en los umbrales del siglo XXI. Consultada el día 01 de febrero del 2003.

momento dado puede ser tan importante en otro; el tercero es la falsedad de un solo factor que atribuye demasiada importancia a un elemento poder.⁷

De Pina Vara define al poder como “Imperio, dominio o jurisdicción que se tiene para ordenar, mandar o hacer una cosa y que en la esfera política se manifiesta como Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.”⁸

Finalmente, podemos coincidir en la tesis de que el poder significa la facultad o capacidad que tienen los sujetos de la sociedad de imponer su propia voluntad a los demás, con base en la preparación de su población, así como en la cantidad, calidad y aprovechamiento de los recursos de que disponen, como determinantes del grado de organización y desarrollo que han alcanzado en todos los órdenes: político, económico, jurídico, social, cultural, científico, técnico, militar, etc.; así como sus objetivos que persigue su política exterior y sustentados en la habilidad en la habilidad de sus fuerzas armadas y la complejidad de sus armamentos.

Por lo tanto, el poder es una facultad global y compleja que determina el peso específico de cada uno de los actores de la sociedad nacional o internacional, según se trate. La capacidad y voluntad de ejercerlo reflejan el grado de cohesión y dirección en las políticas nacionales y que tienen expresión concreta en el ámbito internacional.

En cuanto al poder político, es válido el razonamiento de Hans Morgenthau al señalar que el poder político es el conjunto de las mutuas relaciones de los depositarios de la autoridad pública y entre éstos últimos y la gente en general.⁹

Para Andrés Serra Rojas, el poder político es “la capacidad aplicada o potencial de inducir, directa o indirectamente, en la evolución histórica de la comunidad y aun en la civilización.”¹⁰

⁷ La información que se cita fue obtenida de la página www.tuobraunam.mx/poder y seguridad nacional en los umbrales del siglo XXI. Consultada el día 03 de febrero del 2003.

⁸ DE PINA, VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 8 edición. Editorial Porrúa. México. 1988. págs. 369 a 371.

⁹ La información que se cita fue obtenida de la página www.tuobraunam.mx/poder y seguridad nacional en los umbrales del siglo XXI. Consultada el día 05 de febrero del 2003.

¹⁰ ROJAS, SERRA; Andrés. *Diccionario de Ciencias Políticas*. Tomo II. Editorial Más Actual Mexicana. México. 1997. pág. 415.

Por su parte, Daniel Moreno lo define como “la capacidad para decidir en la evolución histórica de una Nación, particularmente en el desempeño de su capacidad y funciones de mando.”¹¹

Hasta aquí parece ser que el poder político está definido por ser un poder que se ejerce sobre libres, es decir, es un poder sobre hombres y no sobre cosas o seres de alguna manera inferiores.

Al respecto, Max Weber dilucida sobre el medio específico empleado por el poder político: detenta los medios de coacción física, a diferencia del poder económico que se basa en la posesión de bienes o riquezas, o del poder ideológico, basado sobre el control de los medios de persuasión.

Sin embargo, el mismo Weber señala que no es suficiente el elemento coactivo del uso de la fuerza; este debe tener la característica de ser legítimo, esto es, que

“un poder coactivo, para ser considerado como poder político debe ser de un lado exclusivo, en el sentido de que debe impedir (criminalizar o penalizar) el recurso a la fuerza por parte de los sujetos no autorizados. De otro lado, debe ser legítimo, o considerado tal, en el sentido de que debe ser reconocido como válido bajo algún título, y por tanto aceptado por los subordinados”¹².

De lo anterior se puede llegar a concluir que el poder es un fenómeno social producto de la interrelación humana, consistente en la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos; requiere la presencia de dos elementos para dicha subordinación: el mando y la obediencia.

Dicha relación puede darse entre dos o más individuos o bien abarca la totalidad de un grupo o de una comunidad, que la consideran legítima por provenir de una autoridad legalmente constituida, así entendida y aceptada por el grupo humano o social sobre el cual se aplica.

¹¹ MORENO, Daniel. *Diccionario de Política*. Editorial Porrúa. México. 1980. pág. 193.

¹² BOBBIO, Norberto. *Origen y Fundamento del Poder Político*. Editorial Grijalbo. México. 1980. pág. 46.

1.2.- División de Poderes.

*1.2.1 Bosquejo histórico.*¹³

Durante el siglo XVII, en Europa apareció un sistema de gobierno que se ha denominado en la teoría política como "Absolutismo". Este se caracterizó porque el rey era la figura que concentraba todas las decisiones sobre el reino.

La aparición del absolutismo obedeció a la necesidad de administrar y unificar los territorios de los feudos que se habían extendido enormemente entre los siglos IV y XIV, y se encontraba en disputa por problemas de límites fronterizos y diferencias en el idioma, así como por la administración de los impuestos debido a la existencia de diversas formas de pago. Estas diferencias no habían podido resolverlas los diferentes señores feudales.

Con los gobiernos absolutistas de los reyes europeos se logró unificar a los feudos en naciones: un territorio definido, el establecimiento de un idioma, una religión, una moneda y un gobierno. Con ello se dio paso al nacimiento de las naciones modernas.

Durante la época del absolutismo, el rey era el único facultado para decidir sobre asuntos de cualquier tipo, aunque siempre estaba auxiliado por un grupo de consejeros que analizaban e intentaban solucionar los problemas existentes.

La concentración de las decisiones en manos de los reyes y sus consejeros provocó un abuso del poder y el descontento popular pues, en un afán de unificar, se cometieron numerosas injusticias que destruyeron formas de vida y organizaciones que los pueblos y aldeas habían conservado por siglos.

El estallido de la Revolución Francesa en 1789, hizo evidente la necesidad de acabar con los poderes absolutos de los reyes.

¹³ Información obtenida de la página www.lectura.ilce.edu.mx. División de Poderes. Consultada el día 07 de febrero del 2003.

Montesquieu, pensador de la Revolución Francesa, planteó que la autoridad tiene tres funciones: dictar leyes, ejecutar las resoluciones publicas y juzgar las causas y pleitos entre particulares. Cada una de estas funciones es, en realidad, una forma de poder distinta. De acuerdo con ello, Montesquieu afirmó que debían existir tres poderes: el legislativo, que se refiere a la acción de dictar leyes; el ejecutivo, a la ejecución de las de las decisiones públicas; y el judicial, al ejercicio del juicio de los problemas entre particulares.¹⁴

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, surgida de la Revolución Francesa, quedó establecido que los poderes deberían ser separados en tres órganos distintos para evitar el abuso del poder, tal como había sucedido durante el absolutismo.

El espíritu del principio de la división de poderes está asentado en la capacidad de control que pueda tener cada poder sobre los otros. Este control que puede ser considerado como horizontal dada la condición de pares que puede ser atribuida a los poderes (ninguno tiene preeminencia sobre los otros), asegura el cumplimiento de varios de los fundamentos de la democracia y del ordenamiento jurídico.

*1.2.1 La División de Poderes en México.*¹⁵

Los años de 1812 y 1813 fueron particularmente difíciles para José María Morelos y Pavón y los insurgentes, se presentaba entonces un rompimiento entre los miembros de la junta de Zitácuaro y al s desavenencias se ahondaban entre los líderes insurgentes más importantes de la época, los michoacanos Rayón y Morelos. En 1813, Morelos, además de sostener las acciones de guerra, decide convocar al congreso de Chilpancingo y ante este cuerpo legislativo que el 14 de septiembre del mismo año, Morelos presenta los Sentimientos de la Nación.

En lo político e ideológico, los Sentimientos de la Nación sentaban las bases para el debate legislativo el Congreso de Chilpancingo. Morelos presenta en el primer punto de su

¹⁴ La información que se cita fue obtenida de la página www.lectura.ilce.edu.mx:3000. Consultada el día 10 de febrero del 2003.

¹⁵ La información contenida en este punto, es un resumen de la página www.tlahui.com/los-sentimientos-de-la-nacion. Consultada el día 12 de febrero del 2003.

documento, la independencia de la América de España, en los siguientes manifiesta su lealtad ante la religión católica declarándola religión única “sin tolerancia de otra”; ratifica el principio de la soberanía popular; plantea el establecimiento de un régimen de gobierno dividido en tres poderes: **Legislativo, Ejecutivo y Judicial**, propone los primeros esbozos legislativos en materia de justicia social se aumenta el jornal del pobre, proscribire la esclavitud se protege el derecho de la propiedad, la inviolabilidad del domicilio, se prohíbe la tortura y se quitan los tributos y simplifica el impuesto del cinco por ciento de semillas.

El 15 de septiembre de 1813, a iniciativa de Morelos, se reunió a los representantes de las regiones liberadas en el congreso de Chilpancingo. Los delegados manifestaron sus simpatías liberales, de los textos clásicos de la revolución francesa desde 1793 y 1795, así como los debates de las Cortes de Cádiz de donde había surgido la Constitución Política de la Monarquía Española, del 19 de marzo de 1812.

Los acosos de los realistas obligó al traslado del Congreso a la ciudad de Apatzingán, desde donde los legisladores emiten y sancionan el decreto constitucional para la libertad de la América mexicana del 22 de Octubre de 1814, la cual fue reconocida como la primera constitución de México.

La Constitución de Apatzingán, proclama la Independencia de México, rechaza la monarquía y establece la República. Constituye el principio de la Soberanía popular, organiza un gobierno republicano de tres poderes que sustituye a la junta de Zitácuaro, se nombra a Morelos encargado del Poder Ejecutivo se abroga el impuesto per cápita de los indios, proclama los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano, en igualdad ante la ley.

El Acta de Declaración de la Independencia y Soberanía de México de 1814 o Constitución de Apatzingán, así como el gobierno nombrado por el congreso, no tuvieron aplicación real ni poder efectivo ya que meses después Morelos sería hecho prisionero y ejecutado por los realistas. A fines de 1815, la guerra de Independencia tomaba tintes de fracaso ya que los realistas habían retomado su poder y control en la mayor parte de los territorios liberados por los insurgentes. Una vez ejecutado Morelos la causa de Independencia levanta nuevamente.

bajo la conducción de Vicente Guerrero, mientras que en España el ejército de esa Nación restaura la constitución de Cádiz de 1812.

El proyecto Independentista conocido como Plan de Iguala (24 de febrero de 1821), proponía ideas liberales y monárquicas, es decir, en el establecimiento de una monarquía constitucional. El 27 de septiembre de 1821 entro a México el ejército. Una vez consumada la Independencia y firmado el Tratado de Córdoba, el 24 de febrero de 1822 se instala el congreso constituyente que soporta la monarquía iturbidista que termina con la radicación del emperador el 20 marzo de 1823.

El 7 de noviembre de 1823 se instaló solemnemente el segundo congreso constituyente y entre sus puntos más importantes que se discutieron fueron el modelo de la república, había quienes querían una República Centralista y quienes se definían a favor de una República Federal.

Tomando como modelo el régimen constitucional federal de los Estados Unidos de América, la mayoría de los Diputados simpatizaban con la República Federal y la Soberanía para cada uno de los Estados que componían la República. Se nombro a Miguel Ramos Arizpe, quien auxiliado por los líderes federalistas, redactó un Proyecto de Acta Constitutiva de 36 artículos, el cual se presento al Congreso el 20 de noviembre de 1823, concluyo su discusión en enero siguiente y se aprobó el 31 de enero de 1824 bajo el título de Acta Constitutiva de la Federación y el 3 de febrero de 1824 se sanciona con gran solemnidad.

Dicho documento determina la extensión territorial nacional como a la resultante de la integración de las jurisdicciones que correspondieron en su momento a la nueva España, la Capital General de Yucatán y las Provincias internas de Oriente y Occidente, establece la independencia para siempre de España, ratifica el principio de soberanía popular, confirma la pertenencia perpetua del Estado a la religión católica, apostólica y romana, adopta un régimen de gobierno en la forma republicana representativa popular y federal; reconoce la soberanía de los Estados que conforman la unión Federal; divide el poder supremo de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Federal; crea un Poder Legislativo dividido en dos Cámaras, la Senadores y la de Diputados, etc.

El Acta Constitutiva de la Federación fue aprobada por el segundo Congreso Constituyente el 31 de enero de 1824, se sientan las bases para la discusión constitucional, teniendo como antecedentes los Elementos Constitucionales de la Junta de Zitácuaro (1811) la Declaración de los Sentimientos de la Nación de 1813 y el Decreto constitucional para la América de 1814.

El 4 de octubre de 1824 ya aprobada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso Constituyente aprobó dicho ordenamiento, la cual consuma para siempre la libertad e independencia de México y desde entonces se incorporó la división de poderes en México.

Queda claro que la forma de gobierno en México es la Republicana, que a diferencia de la monarquía, en la que el poder se concreta en una sola persona y se transfiere hereditariamente, en la República los gobernantes son elegidos por el pueblo mediante el voto libre, universal y secreto para ser sus representantes, durante un tiempo determinado.

Igualmente, nuestra República es Federal, toda vez que se compone de la asociación de Estados libres y soberanos en cuanto a su forma de gobierno interno, pero sujetos a los principios de la Constitución General. De tal forma que su aspecto central de su funcionamiento es la división de poderes.

Como pudimos analizar, en la vida de México como nación independiente, el principio de división de poderes ha estado presente en todas sus constituciones: la de 1824, 1857 y 1917, adoptándolo como fórmula fundamental para separar las funciones del Estado y crear un sistema constitucional de asignación de tareas, de pesos y contrapesos, en el cual las encomiendas públicas quedarán a cargo de órganos distintos.

En esta visión de la distribución de funciones estatales entre poderes diversos y autónomos, no sólo se consideraron las conveniencias de eficiencia política y administrativa derivada de una manera técnica de organización del poder público, sino también, y sobre todo la íntima conexión de la división de poderes con la protección y defensa de sus derechos esenciales.

El diseño constitucional de la división de poderes en México garantiza la autonomía de los órganos de los Estados, al establecer un sistema de competencia en el que los Poderes de la Federación le corresponden la delicada tarea y en que se contemplan los medios necesarios para lograr su independencia.

Bajo la concepción de la división de poderes. Se sustentan las competencias entre los diversos órganos del Estado y otorga a cada uno de ellos, funciones esenciales: legislativa, ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, estableciendo entre los mismos, mecanismos de separación, de control, de colaboración y de mutua vigilancia. Todo ello en función de lograr un gobierno moderado y limitado, en donde la libertad humana quede debidamente garantizada.

En lo anterior se fundamenta la concepción y filosofía de la democracia, que le da sustento al poder público, por ello desprendido del ejercicio de este gran valor, el pueblo se convierte en la fuente legitimadora de su origen, desarrollo y ejercicio.

De todo lo anterior, podemos concluir que el objeto de la división de poderes en el ejercicio del Poder es establecer un equilibrio entre ellos, que eviten los abusos. Su importancia radica en que es la manera legal de impedir y limitar el autoritarismo (del Presidente, de los Legisladores o del Poder Judicial). Por ello solo una Nación que vive dentro de este equilibrio puede decirse que vive realmente en un estado de derecho. Nuestra Carta Magna establece el principio de la División de Poderes en el Título Tercero, Capítulo Primero en su artículo 49. el cual establece:

“Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo Ejecutivo y Judicial.

No podrá 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 segundo párrafo del artículo 131. se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”¹⁶

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Secretaría de Gobernación. México. 2001. pág.55.

Sin embargo, en la actualidad, el Doctor Luis Ponce de León Armenta sostiene que:

“la Teoría de la División de Poderes ha sido superada en diversos puntos de vista y que considera procedente su sustitución por la Teoría de la Clasificación del Supremo Poder de la Humanidad...

...el nuevo modelo de la clasificación del supremo poder de la humanidad clasifica las funciones del Estado en cuatro poderes específicos y tres funciones generales. Los cuatro poderes específicos son: el Poder Administrativo o Poder Ejecutivo; el Poder Legislativo, el Poder Judicial y Poder Electoral. Las tres funciones generales son la función de procuración de justicia y seguridad, la función de autoevaluación del Estado y la función educativa y comunicación humana. Estos poderes específicos y funciones generales son interdependientes entre sí para mantener el interés general de la sociedad por encima del interés individual. La autonomía de estos de estos poderes y funciones del Estado sólo se explica en razón a la propia función pero nunca en relación al mantenimiento de equilibrio social y al objetivo y al objetivo central de toda organización política de salvaguardar el ser humano y su entorno natura, por lo cual los poderes específicos y funciones generales del Estado son complementarios entre sí.”¹⁷

1.3.- Regímenes de Poder.¹⁸

La historia de los sistemas políticos no registra sólo una modalidad de organización del poder. Existen distintas formas de organizar y hacer funcionar los diseños institucionales, aun cuando alguno de ellos coincidan en sus ejes fundamentales. La razón de esa diversidad se encuentra en que las variantes particulares de los distintos modelos respondan a historias e idiosincrasias peculiares.

Un sistema político es la interacción del conjunto de instituciones, organizaciones y procesos políticos que dan paso a las decisiones, en comunicación e influencia recíprocas con el medio. Se componen de valores que orientan la acción política, de normas que guían el

¹⁷ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis. *Modelo Trans-universal del Derecho y el Estado*. Editorial. Porrúa. Segunda Edición. México. 2001. págs. 90 y 91.

¹⁸ Se consultó información obtenida de la página www.deceyec.ife.org.mx. Consultada el día 15 de febrero del 2003.

comportamiento de colectividades que le dan sentido y de papeles específicos que los actores y grupos políticos cumplen

Un sistema político es un conjunto de relaciones e interacciones por medio de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar decisiones que afectan a una sociedad e imponerlas legítimamente al conjunto, es decir a los miembros del sistema.

El sistema político es el resultado de la historia y de las contingencias de momentos particulares; oscilan entre las aspiraciones sobre las cuales se constituye y las dificultades que se le imponen

En el siglo XVIII surgieron en Francia y en Estados Unidos, los pactos fundamentales, fundados en las nociones filosóficas del Derecho natural y del contrato social, que sentaron los principios de organización de la sociedad política y del Estado; la igualdad de los individuos, la primicia de la ley, entendida como expresión de la voluntad general y la soberanía democrática.

Tanto en Francia como en Estados Unidos el triunfo del liberalismo permitió la creación del Estado de derecho, de un sistema jurídico fundado en un texto solemne y sagrado al que deben someterse gobernantes y gobernados y que consagra la existencia de los derechos del hombre, inalienables e intransferibles como principios preexistentes al Estado y al derecho y la creación de una organización política sujeta al respeto de los principios liberales entre ellos el Parlamento que en relación contra el absolutismo, desembocó en gobiernos moderados, no democráticos pero no absolutos..

Los Estados liberales se instauraron sobre la base de una estructura jurídica expresada en la norma fundamental: la Constitución.

Presidencialismo y Parlamentarismo son dos formas de organización del poder político, ambos responden a lógicas políticas e históricas diferentes. Igualmente, se funda en supuestos culturales y estructurales distintos. Dentro de cada uno existen variantes y modelos de

funcionamiento diversos, aunque ambos son sistemas de gobierno que surgen por oposiciones a estructuras en las que el poder se encuentra concentrado en un solo individuo o en un solo órgano.

Los sistemas Parlamentario y Presidencial son estructuras de gobierno con poderes divididos, en ellos las funciones del Estado se encuentran distribuidas en tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales mantienen formas de relación diferenciadas de acuerdo con el tipo de sistema, pero necesarias para el funcionamiento regular de las instituciones. La característica distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento, electo por votación directa, para crear y destituir gobiernos, que se combinan con el papel meramente simbólico del jefe de Estado o en la del Presidente. El sistema presidencial es la combinación de un presidente del al Republica electo con base en el sufragio directo, con un Congreso también electo pero sin facultades de gobierno

A) Parlamentario

Los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el Parlamento es el asiento principal de la Soberanía. Por lo tanto, permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el gobierno y el Parlamento.

1.- Elementos teóricos.

El sistema parlamentario designa una forma de gobierno representativa en la que el Parlamento participa en forma exclusiva en la dirección de los asuntos del Estado. En este sistema la formación del gobierno y su permanencia dependen del consentimiento de la mayoría parlamentaria. Esa mayoría puede surgir directamente las elecciones o bien de una coalición para hablar de un sistema Parlamentario no es suficiente con que el Parlamento elija al jefe de gobierno sino que es necesario hablar de que el Parlamento no comparta con ningún otro órgano del Estado la dirección de los asuntos políticos.

En este 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 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.

El jefe de Estado tiene una función simbólica que puede ser decisiva en caso de crisis política profunda (el rey Juan Carlos de España en la transición política, por ejemplo), 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; este gabinete es responsable frente al Parlamento, que en todo momento puede destituirlo por el voto de una *moción de censura* o rechazarlo por medio de una *cuestión de confianza*. En contrapartida, el primer ministro puede, en nombre del jefe de Estado, decidir la disolución del Parlamento. El desarrollo del sistema parlamentario transfirió, así, el poder al Parlamento y, a través de éste, al gabinete.

El gobierno, 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 ya la celebración de nuevas elecciones.

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. 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.

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. La integración del Parlamento traduce la estructura del sistema de partidos. 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 donde, por lo mismo, no hay coaliciones); de pluralismo moderado con sistema electoral mixto, como en Alemania; con representación proporcional corregida (España), y de pluralismo polarizado con representación proporcional (Italia).

El sistema parlamentario es más flexible para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, precisamente porque el Parlamento permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la repartición del poder. Este sistema conoce diversas modalidades, entre las que encontramos la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria, que surgen de la mezcla original de la historia y la cultura políticas y de los diseños institucionales de cada país.

La característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destituir gobiernos, así como la facultad del Ejecutivo de disolver el Parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado.

2.- Origen y estructura .

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. Tiempo después -en la mayoría de los casos luego de la Segunda Guerra Mundial- otros países adoptaron el modelo parlamentario de organización del poder político.

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.

El surgimiento del bicameralismo.

El lugar de origen del bicameralismo, históricamente hablando, es Inglaterra. 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 este Consejo representantes de las comunidades, cuyo consentimiento era necesario para establecer los impuestos (luego de la Gran Carta de 1215). Por convocatoria de Eduardo I, el Parlamento reunió a representantes de los Burgos y del bajo clero.

Cuatro categorías sociales se asociaron, entonces, al poder: la aristocracia, la burguesía, el alto y el bajo clero. El bicameralismo tiene su origen en la coexistencia conflictiva de estos dos conjuntos de consejeros, porque unos representaban las nuevas fuerzas en ascenso y los otros a la aristocracia dirigente que temía ser desbordada. A finales del siglo XIV este Parlamento único se dividió: 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 -que, sin embargo, no era incondicional al rey la Cámara de los Comunes, elegida sobre una base más amplia y que representaba al pueblo o, más exactamente, a las elites sociales no aristocráticas.

Las funciones del Parlamento.

Hasta el siglo XIII el Parlamento sólo intervenía en la toma de las decisiones relativas al establecimiento de impuestos, pero progresivamente se fue desarrollando, gracias sobre todo a su poder financiero, hasta conquistar también la facultad de hacer las leyes. El régimen

representativo adquirió la forma de aquél en cuyo seno una o dos asambleas electas representan al pueblo frente al poder central y participan en el gobierno, primero por el voto de los impuestos y luego por el voto de las leyes.

En Inglaterra, hasta el siglo XIII, era el rey quien detentaba el poder legislativo y sólo cuando ello consideraba necesario solicitaba el respaldo del Parlamento. Progresivamente, sin embargo, el Parlamento, particularmente la Cámara de los Comunes, fue estableciendo la costumbre de desarrollar una especie de negociación cuando el rey le solicitaba votar nuevos impuestos al acordar un cierto número de medidas legislativas que el rey debía acatar.

El Parlamento votaba un proyecto de texto que el rey transformaba en ley, convirtiéndolo así en obligatorio. Como podía esperarse, esta situación se desarrolló en un marco conflictivo, pues el monarca defendía la idea de mantener su poder. No obstante, hacia finales del siglo XVII el régimen británico era ya completamente representativo. La Carta de Derechos reafirmó la exclusividad del Parlamento para el establecimiento de los impuestos, y precisaba que esta medida podía acordarse sólo una vez al año, lo que forzaba al rey a reunir al Parlamento cuando menos anualmente. Por otra parte, quedó establecido que el rey no tomaría ninguna decisión que no hubiese sido previamente objeto de un acuerdo parlamentario. Por su parte, al rey no le quedaba más que la posibilidad de rechazar dichos acuerdos parlamentarios, porque hasta entonces disponía del derecho de veto. Como resultado del principio de aprobación anual del presupuesto, que se había convertido en un arma muy importante en manos de los Comunes, a principios del siglo XVIII el rey renunció al derecho de veto.

Desde los primeros años de ese siglo, la separación de poderes fue indiscutible: el Parlamento detentaba el Poder Legislativo y votaba los impuestos; el rey detentaba el Poder Ejecutivo, es decir, las cargas de la administración civil y militar y de la diplomacia. Si bien la justicia era todavía impartida a nombre del rey, la libertad política quedaba garantizada por una ley llamada *Habeas Corpus*, votada en 1679, según la cual ninguna detención debía ser irregular.

El principio de responsabilidad política: la moción de censura.

El esquema en el que el rey poseía el control del Poder Ejecutivo cambió hacia el siglo XIX: el primer ministro se convirtió en el verdadero jefe del Ejecutivo y el rey adquirió una función simbólica. En el transcurso de este fundamental cambio surgió el principio de *responsabilidad*

política del gabinete. En el origen -como se dijo antes- los ministros eran los hombres de confianza del rey; él los nombraba y revocaba como y cuando quería, y no eran más que los ejecutantes de su política y, desde luego, responsables sólo frente a él. Esos ministros eran a menudo miembros de la Cámara de los Lores que, por tanto, no tenían acceso a la Cámara de los Comunes. Sin embargo, desde el siglo XVII 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. Por este procedimiento, los Comunes lograron controlar la selección de los ministros.

De esa responsabilidad penal se pasó a la desconfianza política: los Comunes amenazaban con perseguir y acusar a los ministros que no tenían su confianza y éstos debían retirarse si temían por su integridad física. Fue así como en el siglo XVIII la responsabilidad de los ministros se convirtió en responsabilidad política y colectiva: los primeros ministros que perdían la confianza de los Comunes presentaban al rey la renuncia del conjunto de su gabinete, decisión a la que seguía un relevo ministerial. De este modo surgió el primer procedimiento de responsabilidad política del gabinete: la *moción de censura*, por la cual los diputados inconformes con la política del gobierno le retiran su confianza y exigen su renuncia. Es, como se puede observar, una verdadera revocación del gabinete y un arma cuya iniciativa quedó en manos de los Comunes.

La cuestión de confianza.

Contra lo que pudiera parecer, el gobierno no quedó a expensas de los Comunes. En el siglo XIX surgió un procedimiento que permitía poner en juego la responsabilidad política del gobierno: la *cuestión de confianza*. A diferencia de la primera, ésta fue un arma en manos del gabinete, un medio de presión sobre los Comunes: el gabinete, para conducir a buen puerto su política, debía disponer de medios jurídicos y, sobre todo, financieros. Generalmente, en ocasión del voto del presupuesto, el gabinete planteaba la *cuestión de confianza*, es decir, solicitaba a la Cámara su aprobación del proyecto de ley en discusión como condición de su mantenimiento en el poder; si los Comunes no votaban la ley con los créditos que el gabinete juzgara necesarios para la realización de su política, renunciaba. Por la cuestión de confianza el gabinete podía incitar a sus partidarios a apoyarlo. Esta no fue la única arma del gabinete.

El derecho de disolución.

Junto a la *cuestión de confianza* apareció la práctica del *derecho de disolución*. Debe recordarse que el Parlamento nació del Consejo del Rey y que éste tenía todas las facultades para cambiar a sus consejeros cuando así lo deseara. Progresivamente, la prerrogativa real que desembocó en la revocación del mandato de los diputados se transfirió al primer ministro. En efecto, desde mediados del siglo XVII se había impedido al rey disolver la Cámara de los Comunes, si no contaba con el consentimiento de la propia asamblea. De no haber sido recuperado por el gobierno, el *derecho de disolución* habría desaparecido. Tal recuperación tuvo dos finalidades: permitir, por un lado, solicitar al pueblo arbitrar un conflicto entre las dos cámaras del Parlamento si una oposición permanente y fundamentada aparecía entre los Comunes y los Lores. La Cámara de los Comunes podría ser disuelta, pero los Lores acatarían la voluntad popular expresada por los nuevos Comunes. Por otro lado, permitió también al primer ministro y al gabinete presionar a su mayoría, no tanto por el ejercicio de la disolución, sino sobre todo por la amenaza de utilizarla en caso de que la confianza les fuera retirada o rechazada. El *derecho de disolución* apareció entonces como el corolario de la *cuestión de confianza*. Cuando los partidos políticos británicos eran todavía poco disciplinados, la amenaza de disolución unía a las mayorías, porque los diputados temían los riesgos y costos de una campaña electoral. El primer ministro podía utilizar esta arma en caso de conflictos entre los órganos del poder.

La democratización del parlamentarismo.

Los mecanismos del régimen parlamentario no desembocan necesariamente en la democracia. Se puede decir que el régimen político británico realiza la democracia parlamentaria desde el momento en que el derecho al voto se extiende a todo el pueblo, por un lado; pero, por otro, el parlamentarismo democrático encuentra su origen en una disminución sensible de los poderes de la Cámara alta. Los Lores comparten el Poder Legislativo con los Comunes, pero no pueden destituir al gabinete, que es responsable frente a la Cámara electa. Los Lores deben mostrar cierta discreción en materia financiera, porque los Comunes representan a la mayoría de los contribuyentes, mientras que los Lores no se representan más que a sí mismos: es una clase aristocrática. La tradición ha establecido que los Lores voten, generalmente, las leyes de carácter financiero en el sentido establecido por los Comunes. Para las leyes de carácter no financiero, una oposición entre los Lores y los Comunes se trata de manera diferente cuando

tiene un aspecto técnico o cuando es político. En el primer caso se negocia, mientras que cuando reviste un carácter político la resistencia de los Lores tiene un alcance muy grande, pues significa que consideran que los Comunes no representan la opinión de la nación. Se recurre entonces a la disolución de la Cámara de los Comunes, en el entendido de que la Cámara alta admitirá el veredicto de los electores y no se opondrá a los nuevos Comunes si éstos retornan la iniciativa de la legislatura precedente.

Como hemos reseñado, el gobierno dispone de mecanismos para influir sobre el Parlamento (la Cámara baja) del cual surge: por la *cuestión de confianza* el gabinete presiona al Parlamento para obtener los medios de acción que requiere para construir su política, en tanto que el *derecho de disolución* logra operar como estabilizador de las mayorías parlamentarias.

3.- Interacción

El gobierno y el Parlamento.

El gobierno es responsable ante el Parlamento (en realidad, la Cámara baja) del cual surge; el jefe de Estado formalmente, y el jefe de gobierno en la realidad, tienen la facultad de disolver el Parlamento. El gobierno es comúnmente conocido como gabinete (el nombre proviene de la habitación en la que se reunían los ministros del rey a deliberar). 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 retirarle la confianza, pero a su vez puede disolver el Parlamento.

La composición de cada una de las cámaras del Parlamento 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 las leyes, nombrar al gobierno y controlar su actividad.

La Cámara alta de Inglaterra tiene alrededor de 1,200 miembros (Lores), compuestos 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 tiene ninguna injerencia en su conformación.

En este sistema se registra una dependencia orgánica recíproca entre el jefe de Estado y el Parlamento, a través del gabinete, y entre el Ejecutivo y el Legislativo, a través del primer ministro. Este último 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 pertenecen 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 (mayoría y oposición) para responder a preguntas y cuestionamientos de los legisladores.

A diferencia de Italia y Alemania, la forma de gobierno en Inglaterra y España es la monarquía parlamentaria, que combina el principio de pluralismo político con la naturaleza parlamentaria de la monarquía. El jefe de Estado es el rey, símbolo de la unidad nacional y de su permanencia.

Mecanismos de control y equilibrios institucionales.

La supervisión mutua de poderes permite el control del gobierno y de la administración. El control sobre el gobierno es político, es decir, el gobierno debe contar con la confianza del Parlamento tanto en gestión política como en su actividad concreta. La falta de confianza o la exigencia de la responsabilidad del gobierno se puede ejercer con la moción de *censura constructiva*. El control de la gestión gubernamental concreta se da a través del hostigamiento al gobierno y de la utilización de los medios de comunicación, del derecho a recabar información del gobierno, a reclamar la presencia de sus miembros en algunas sesiones parlamentarias, a efectuar interpelaciones y preguntas, y con la actuación de las comisiones de investigación.

B) Presidencial.

1.- 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.

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 auto personalismo del Ejecutivo, es decir, el hecho de que reúna en una sola figura las jefaturas de Estado y de gobierno, no tiene el propósito de dotarlo de facultades amplias que lo puedan incitar a abusar del poder. El presidente tiene frente a sí diversos dispositivos de control que están en manos del Congreso, de la Suprema Corte de Justicia, de los estados y, entre otros, de los partidos y de grupos privados. Sin embargo, ser el elegido de la nación y su guía no significa que sea un poder autoritario; al contrario, la condición institucional y cultural de su eficacia estriba en su apego estricto a las reglas constitucionales.

En síntesis, la característica esencial del sistema presidencial es la combinación de un presidente de la República electo con base en el sufragio universal, con un Congreso organizado en dos cámaras también electas, pero que no tienen facultades de gobierno. Además, el presidente es políticamente irresponsable ante el Congreso y éste no puede ser disuelto.

2.- Origen y Estructura.

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

En este trabajo se describe con detalle el caso del sistema presidencialista estadounidense por tratarse del que mejor ilustra los elementos de pesos y contrapesos entre los tres poderes del Estado y sus interrelaciones, el cual fue inspiración de nuestro sistema político. Sin embargo, es importante tener en cuenta que en cada caso nacional se observarán variaciones determinadas por la historia, la cultura y el desarrollo político del país de que se trate.

Contra la tiranía y el despotismo.

Importantes influencias doctrinales e históricas desembocaron en la elaboración de un diseño institucional cuya preocupación central fue evitar a toda costa la tiranía de un hombre -el Ejecutivo- o de la mayoría -a través del Parlamento. Con todas las vicisitudes del caso, los constituyentes de Filadelfia nunca se propusieron instaurar un Estado con un Ejecutivo fuerte; por el contrario, sus convicciones antiautoritarias y antiabsolutistas los llevaron a construir un diseño adecuado para moderar y controlar al Ejecutivo. En sus fundamentos, el sistema presidencial buscó tener ejecutivos débiles en democracia. Con la finalidad de no perjudicar a las clases adineradas, tampoco querían un Parlamento despótico, compromiso que subyace a la idea -modificada después- de un Senado elegido por las asambleas legislativas de los estados, pues se le concibió como un órgano de control de los excesos de las mayorías.

La invención de la República.

La Constitución estadounidense es producto de muchos acuerdos entre estados relativamente autónomos, celosos de sus intereses y de su independencia. Para conciliar los intereses de los pequeños y grandes estados, de los del Norte con los del Sur, etc., se estableció el compromiso

de organizarse en dos cámaras, pero con un contenido muy diferente a las del sistema inglés: una representaría a los estados, pequeños o grandes, en pie de igualdad, y la otra a la población sin distinción. Más precisamente, el Senado representaría a los gobiernos estatales y no tanto a la población, mientras que la Cámara de Representantes sería la representación de la voluntad popular. De ese acuerdo nació el federalismo, como forma de distribuir el poder entre el gobierno federal y los de los estados. Las atribuciones del gobierno federal no serían amplias, pues los estados poseerían una cuota de poder muy importante. Adicionalmente, las autoridades surgirían del sufragio universal, directo o indirecto.

El Ejecutivo sería electo con base en el sufragio universal indirecto. Los convencionistas veían muchos riesgos para la democracia en la elección directa del presidente, porque al liberar al Ejecutivo éste podría apelar directamente a las masas y crear un poder personalizado. Para frenar al máximo la posibilidad de desviaciones demagógicas, se impidió la elección directa del presidente, que quedó en manos de grandes electores, nombrados por estado en proporción a su población. La República quedó, así, diseñada.

La autonomía de lo local.

Los órganos federales asumen una función esencial, tanto en el plano de la economía como en el de la política, aunque ello no niega la importancia fundamental de la vida local, bastante dinámica. En el plano jurídico, las autoridades locales son competentes para definir las reglas del derecho civil, penal y comercial, por lo cual estas reglas varían de un estado a otro.

Esta autonomía local aparece de modo más claro en el hecho de que cada estado posee su propia Constitución, a condición, desde luego, de respetar el principio republicano y de no atribuirse competencias reservadas a la Federación. En cada estado de la Federación existen verdaderos órganos políticos: un gobernador, jefe del Ejecutivo, elegido con base en el sufragio universal; un Parlamento local que ejerce el Poder Legislativo, y jueces estatales y locales, 82% de los cuales proceden de elecciones abiertas. Aun y cuando el alcance de estas instituciones pueda parecer intrascendente a un observador exterior, éstas son muy importantes para los norteamericanos, pues todas ellas están ligadas a cuestiones nada despreciables como la educación, la salud, las comunicaciones, etc., es decir, a la vida cotidiana. De ahí la intensidad de la vida local.

El sistema estadounidense funciona bien porque hay esferas muy importantes del quehacer público en manos de los estados. Incluso a nivel local, los presupuestos de estos organismos exceden los presupuestos del gobierno central y han crecido con mayor rapidez. Esto contribuye a disminuir la presión sobre el gobierno central ya reducir conflictos importantes en otros niveles políticos. Si se agrega el hecho histórico de que en Estados Unidos siempre ha existido una importante esfera del mundo no gubernamental--el sector privado--, el peso y la responsabilidad del Estado son menores. En este sentido, hay una fuerte autonomía del mundo civil en relación con el gobierno.

La separación de poderes es uno de los principios fundamentales del sistema estadounidense. Se conserva intacto desde que lo consagraron los constituyentes de Filadelfia (1787) y se proyecta en todos los niveles de la vida política y social.

Una Suprema Corte de Justicia eficaz.

En las entidades de la Federación, las funciones judiciales son atribuidas por medio de elecciones, del mismo modo que lo son las funciones legislativas o ejecutivas. En cuanto a los jueces de la Suprema Corte (nueve en total), la lógica es diferente: no son electos sino nombrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado (que puede rechazarlos), por mayoría simple, luego de escuchar al candidato, si fuera el caso.

El arbitraje de la Corte Suprema puede declarar como inconstitucional una ley aprobada por el Congreso y 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 de los congresistas; 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: en realidad, es el elemento que mantiene el equilibrio del sistema federal y el de los poderes en general.

Una vida política de civiles.

El control de los militares por el poder civil es otro fenómeno que debe mencionarse. En Estados Unidos. Durante la Segunda Guerra Mundial, hubo un rechazo abierto a la noción de un poder militar muy profesional. Desde entonces, se valoró mucho más la concepción del ciudadano en armas, las milicias estatales, constituidas por ciudadanos comunes que aportaban

parte de su tiempo al entrenamiento militar. Las guardias nacionales, dispersas y descentralizadas, manejadas más bien con criterios políticos que militares, permitieron la fuerte supremacía civil sobre el mundo militar, evitando la intromisión directa de los militares en la política.

Bipartidismo federalizado.

El sistema de partidos, bipartidista en los términos de Giovanni Sartori, es un aspecto clave para el sistema político de Estados Unidos. Aunque se han producido importantes diferencias entre los partidos estadounidenses, desde un punto de vista doctrinal se trata de diferencias de matiz. Además, los partidos 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 de la doctrina de doble soberanía o separación de poderes, es decir, del sistema presidencial.

El Presidente.

El presidente tiene cierta preponderancia en el sistema político, pero el Congreso, organizado en dos cámaras, no es débil ni le está subordinado. Se trata de un presidente electo (a diferencia de Italia, por ejemplo) y es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno, no puede ser destituido por el Congreso, nombra a su gabinete, con una sanción aprobatoria del Senado, y lo remueve libremente. Su mandato es de 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 entre el Legislativo y el Ejecutivo, por la administración federal, por la soberanía de los estados, por los grupos de poder económico y por la lucha de partidos. Además, tiene responsabilidades políticas frente al Parlamento y sus actos deben estar apegados a derecho. La Suprema Corte de Justicia garantiza esa legalidad.

De los principales poderes atribuidos al presidente por la Constitución, la primera frase del artículo 2, sobre la Presidencia, declara: "El Poder Ejecutivo será confiado a un presidente". La función es un poco falsa, y los poderes expresamente atribuidos al presidente en el artículo citado son relativamente poco numerosos y a menudo compartidos.

Los alcances de Presidente.

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.

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. En cambio, sí está prevista una cierta función legislativa del presidente: "El presidente dará de tiempo en tiempo al Congreso informaciones sobre el Estado de la Unión y someterá a su consideración las medidas que él juzgue necesarias. A través de esos mensajes del presidente, presentados regularmente al principio de cada año, se plantean verdaderos programas legislativos al Congreso. También interviene directamente en el proceso legislativo para intentar obtener el respaldo de los parlamentarios para su 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. En contrapartida, si bien no dispone de

la iniciativa legislativa más que de manera indirecta, la práctica ha tendido a atribuirle facultades esenciales. Eso se observa, por otro lado, en todos los grandes sistemas políticos contemporáneos.

El presidente puede intervenir activamente en favor de las leyes que le convienen o abstenerse de aplicarlas. La intención de la prensa, de los cabildeos, se enfoca principalmente en el voto de una ley, pues se piensa que entra en vigor desde que es firmada por el presidente. En rigor, esto no es así, pues son necesarios decretos de aplicación.

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, incluida una oficina de la censura. 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 veto.

Los presidentes tienen un amplio margen para interponer su derecho de veto a una ley con la que estén en desacuerdo. En la práctica, buscan ampliar en su beneficio este derecho presentado de manera flexible por la Constitución. Los constituyentes se opusieron abiertamente a dar un veto al presidente; sólo le dejaron el poder -por lo demás bastante grande- de limitar al Congreso a reconsiderar su posición y adoptar el texto solamente con una mayoría amplia, es decir, de dos tercios de cada Cámara. No obstante, el presidente puede interponer su veto -cabe aclarar que la palabra no aparece en la Constitución- a cualquier ley y por cualquier razón.

Bien utilizado, el veto es una arma poderosa. Un presidente necesita disponer del voto de 34 de los 100 senadores para mantener sus vetos y así gobernar. Desde luego, debe elegir las batallas que puede ganar; por estrategia, cuando el presidente sabe que va a perder, firma la ley para mantener un principio a cambio de la derrota. No obstante, la sola amenaza de veto

puede darle el triunfo. Debe notarse que, fundamentalmente, ésta es una revelación de debilidad --es decir, una situación de ausencia de mayoría y un arma puramente defensiva: no se puede promover una política, simplemente se le puede impedir.

El Congreso.

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 de su mandato y la posibilidad de reelección hacen que sus miembros estén en campaña electoral permanente. El Senado tiene dos senadores por estado, es decir, 100 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 de Representantes la tarea de confeccionar leyes, en un plano de estricta igualdad.

El primer poder que la Constitución otorga al Congreso es el que concierne a la ley de finanzas: "El Congreso tendrá el poder de establecer y de percibir los impuestos, [...] los derechos e impuestos directos e indirectos". Agrega que "ninguna cantidad será obtenida sobre el Tesoro, salvo a partir de una apertura de crédito a través de una ley", además de que "el Congreso tendrá el poder de establecer y de obtener los impuestos sobre los ingresos.

En contrapartida, el presidente no tiene ninguna prerrogativa en la materia. No obstante, en este dominio el Congreso no dejó de delegar poderes al Ejecutivo, y esto desde los orígenes, porque muy pronto, por ejemplo, el Congreso dio al presidente el derecho de regular los impuestos según sus necesidades económicas y financieras. En general, el Congreso modifica muy poco las proposiciones presidenciales.<http://deceyec.ife.org.mx/> - 28

3.- Interacción.

La Constitución garantiza la independencia orgánica del Legislativo y del Ejecutivo. Por lo demás, los poderes se regulan y se controlan a sí mismos. A diferencia de Inglaterra, los ministros o colaboradores del presidente estadounidense no tienen responsabilidad política ante el Congreso ni el presidente puede disolver 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 de juicio político. 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.

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, pero 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. Como lo señala James Bryce, el juicio político es la pieza de artillería más pesada del arsenal parlamentario, tanto que resulta inadecuada para un uso ordinario.

Las relaciones entre el Legislativo y el 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.

El Congreso de los Estados Unidos conserva, entonces, en una medida no despreciable, sus poderes. Éstos han devenido menos legislativos, pero aun eso muestra un elemento de poder real que ejerce el Congreso, pues puede retardar la acción del presidente, inclusive negarle los medios necesarios para instrumentar una política. El Congreso modera la omnipotencia presidencial.

El Congreso no es un Parlamento 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.

Los controles del Congreso.

El control cotidiano del gobierno se lleva a cabo por medio de las comisiones que ejercen vigilancia sobre 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 este modo, la organización y la práctica gubernamentales son revisadas. La simple perspectiva de una investigación ejerce influencia y hasta domina la práctica administrativa. Esto no impide que el gobierno no intente disimular sus errores, pero es difícil que lo logre durante mucho tiempo. Por regla general, 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.

Las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo abarcan diversos aspectos que van desde los procedimientos de elección del gobierno hasta la potencialidad de legitimación, pasando por las relaciones entre los poderes del Estado y los mecanismos de control y rendimiento de cuentas. A continuación se destacan algunas divergencias entre ambos sistemas de gobierno, tomándolas como parámetros a través de los cuales se determinen con mayor claridad las características del parlamentarismo y presidencialismo.

Origen del gobierno

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
En el presidencialismo puro la elección del Presidente (Jefe de Gobierno y Jefe de Estado) se efectúa, por lo general, en votación directa de la ciudadanía, lo que constituye una expresión fiel de la voluntad general.	En el parlamentarismo puro el Jefe de Gobierno (denominado Primer Ministro) es elegido por el parlamento, donde debe existir un partido o coalición mayoritaria o, en su defecto, por medio de alianzas debe formarse una mayoría que pueda elegirlo.

Periodo de funciones de gobierno

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
En el régimen presidencial el periodo de gobierno tiene una duración fija, es decir, en la mayoría de los casos los textos constitucionales establecen el tiempo de mandato del Presidente (4 ó 6 años) el cual resulta inamovible.	La duración de los periodos de gobierno en el régimen parlamentario está sujeta en menor medida a los plazos electorales establecidos, debido a la necesidad de contar con apoyo parlamentario, generalmente, a través del voto de confianza.
VENTAJAS: <ul style="list-style-type: none"> ▪ La duración fija proporciona certidumbre; es un factor de importancia en términos de gobernabilidad y de continuidad en la elección gubernamental. 	VENTAJAS: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Promueve acuerdos parlamentarios de largo plazo y no solo electorales; es un mecanismo útil para cumplir con el programa de gobierno debido a que está sujeto al control y fiscalización del parlamento.

División de Poderes

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
El sistema presidencial constituye la expresión más cabal de la división entre el Ejecutivo y el Legislativo,	Para Maurice Duverger, el parlamentarismo representa el sistema de colaboración de poderes, donde el poder

<p>toda vez que ambos provienen de actos electorales diferentes, además de que los integrantes del primero, están impedidos para formar parte del Legislativo. Así, la división de poderes es fuerte tanto en origen como en ámbitos de competencia y responsabilidad.</p>	<p>se encuentra compartido entre ambas funciones. La división de poderes dentro del parlamentarismo es débil en origen pero fuerte en control, toda vez que el gobierno es producto del órgano Legislativo y su estabilidad depende del control parlamentario.</p>
<p>Poder Ejecutivo. El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El presidente como titular del Poder Ejecutivo nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado o ministros. El poder ejecutivo es bidimensional pues el presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Los miembros del poder ejecutivo están impedidos para ser, simultáneamente, integrantes del poder legislativo.</p>	<p>Función Ejecutiva. Fraccionada en tres órganos: Jefatura de Estado, Jefatura de Gobierno y Gabinete.</p> <p>El Jefe de Estado es el monarca o presidente quien nombra al primer ministro o premier y al gabinete, obedeciendo para ello la composición de fuerzas políticas del Parlamento.</p>
<p>Funciones del Jefe de Estado presidencialista:</p> <ul style="list-style-type: none"> - asume la ejecución de las leyes, y en consecuencia ejerce el poder reglamentario; - jefe de la administración federal, nombra a todos los funcionarios federales; - con la aprobación del Senado, nombra a los agentes diplomáticos, a los miembros de la Suprema Corte, y a determinados funcionarios federales; - asume la conducta de la política exterior y de las relaciones diplomáticas; - negocia y firma los tratados que el Senado debe ratificar 	<p>Algunos autores consideran que la función ejecutiva recae en el órgano legislativo donde el primer ministro es considerado el jefe de gobierno. El órgano ejecutivo es dualista, en el que coexisten dos ejecutivos: el Jefe de Estado (presidente o regente) y el gabinete encabezado por el primer ministro.</p> <p>Los miembros del gabinete (gobierno, poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (órgano legislativo).</p> <p>Funciones del Jefe de Estado parlamentario:</p> <ul style="list-style-type: none"> - nombra a determinados empleos civiles y militares (que no sean los más importantes); - designa al primer ministro (que es siempre el líder del partido mayoritario) y, a propuesta de este, a los demás miembros del gabinete o del gobierno; - convoca al parlamento y, a propuesta del primer ministro, pronuncia su disolución; - promulga las leyes (mas no tiene ninguna iniciativa legislativa); - firma los tratados (pero no negocia ninguno); - ejerce el derecho de gracia; - confiere condecoraciones y, dado el caso, títulos

<ul style="list-style-type: none"> - es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y ejerce el mando supremo de las operaciones militares; - nombra y destituye libremente a los secretarios de Estado; - ejerce el derecho de gracia y confiere condecoraciones; - dispone el derecho de veto respecto de las leyes votadas por el Congreso –medio de presión muy eficaz sobre las cámaras; y, - participa en a iniciativa legislativa mediante sus “mensajes sobre el Estado de a Unión”: éstos tienden a convertirse en programas de elaboración legislativa que van a orientar a actividad del Congreso. Notemos que el Jefe de Estado presidencialista comparte directamente la iniciativa legislativa con el Congreso (América Latina) o con la Asamblea Nacional (África francófona). 	<ul style="list-style-type: none"> - nobiliarios; - dirige el mensaje a las cámaras (pero no tiene el derecho de acceso a ellas); y - es el jefe de las fuerzas armadas (pero el primer ministro es quien dispone de ellas). <p>Rey (Gran Bretaña – y también Australia, Canadá y Nueva Zelanda -, Bélgica, Dinamarca, España, Holanda, Luxemburgo, Noruega y Suecia), emperador (Japón) o presidente de la República (Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, República Federal Alemana y República de África del Sur), es el jefe de Estado parlamentario se limita a reinar o a presidir, sin nunca gobernar.</p>
<p>En suma, el jefe de Estado presidencial asume la plenitud del poder gubernamental, sin compartirla con sus colaboradores.</p>	
<p><i>Funciones del Jefe de Gobierno presidencialista:</i></p> <p>El jefe de gobierno – primer ministro (Gran Bretaña, Francia, etc.), presidente de consejo de ministros (Italia) presidente del gobierno (España) o canciller (Alemania) – dirige la acción gubernamental y dispone de prerrogativas que varían con la naturaleza del régimen político. En términos generales, el jefe de gobierno parlamentario goza de extensos poderes de decisión – excepto en la V República Francesa -; en cambio en el régimen socialista, el Presidente del Consejo de Ministros, no tiene facultades propias que le permitan afirmarse como el “jefe” del órgano gubernamental que encabeza.</p>	<p><i>Funciones del Jefe de Gobierno parlamentario:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - determina y conduce la política general de la nación de la que el gabinete es colectiva y solidariamente responsable ante el parlamento: éste puede votar una moción de censura contra la política gubernamental y obligar así al ministro a dimitir inmediatamente; - designar a los ministros y a los secretarios de Estado, limitándose el jefe del Estado a firmar los decretos correspondientes; - preside el consejo de ministros; - comparte la iniciativa con el parlamento; - dado el caso, previa delegación del as cámaras,

<p>Poder Legislativo. El Congreso u órgano legislativo está integrado por representantes que ostentan legitimidad democrática al ser electos popularmente. El poder legislativo en el sistema presidencial es interdependiente del ejecutivo y ambos detentan facultades y ámbitos competenciales específicos. El poder legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley enviados por el ejecutivo.</p>	<p>puede legislar mediante decretos, decretos-ley y ordenanzas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - asegurar la ejecución de las leyes, y ejercer el poder reglamentario; - puede pronunciar la disolución del Parlamento, previa consulta con el Jefe de Estado y con los presidentes de las cámaras; - dirige la política exterior y negocia los tratados; - dispone de la administración y de las fuerzas armadas; - nombra a todos los empleados civiles y militares que no estén específicamente reservados al jefe del Estado. <p>Función Legislativa. El legislativo o parlamento tiene una gran injerencia en los asuntos de gobierno, ya que sin su consentimiento no se puede realizar ningún nombramiento ni poner en práctica ningún plan de trabajo. El parlamento (órgano legislativo) es la única institución con legitimidad democrática que representa la voluntad del pueblo, pues éste elige a sus miembros por votación directa.</p>
---	---

A continuación se abordan de manera sintetizada, algunos puntos que pueden ser considerados como indicadores del ejercicio concreto de cada sistema, así como los resultados que ellos arrojan.

Proceso político y ejercicio de gobierno

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
<p>El proceso político está determinado por los periodos fijos establecidos para cada una de las funciones del Estado, con lo que adquiere rigidez y, para algunos autores, estabilidad.</p>	<p>El sistema parlamentario depende de la composición de alianzas parlamentarias que expresan los cambios que ocurren en la sociedad.</p>
<p>El ejercicio de gobierno en el presidencialismo se realiza a través de la determinación de las facultades de cada poder, sin que ello signifique que no existen mecanismos de coordinación.</p>	<p>El ejercicio de gobierno en el sistema parlamentario tiende a favorecer un proceso político basado en el acuerdo, en la búsqueda de consensos.</p>

Tipo y capacidad de representación

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
<p>En cuanto al tipo de representación, la elección directa del Presidente tiende a otorgarle legitimidad democrática al ser electo popularmente.</p> <p>En este sistema se produce una representación directa y transparente de la voluntad ciudadana, en la medida en que el Presidente proviene de la elección directa sin la intermediación parlamentaria.</p>	<p>El tipo de elección del Primer Ministro por intermedio del parlamento tiende a fortalecer la representación partidista.</p> <p>En el parlamentarismo según sus apologistas, destaca la capacidad de este régimen para reconocer las orientaciones políticas de la ciudadanía y, en esa condición, para lograr uno de los objetivos principales de la representación política: la agregación de intereses.</p>

Estabilidad

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
<p>Mediante el establecimiento de periodos fijos los defensores del sistema presidencial argumentan que, éste régimen, ofrece mayor estabilidad que el parlamentarismo, es decir, dentro del presidencialismo el gobierno cuenta con un periodo fijo que puede ser considerado como un elemento a su favor en la medida en que le permite tener algún grado de certidumbre acerca del horizonte temporal en que se puede mover. La estabilidad en este sistema resulta fuerte en términos temporales, sin embargo algunos autores señalan que en el caso de un Legislativo con mayoría de oposición pueden presentarse obturaciones institucionales que impidan el funcionamiento de ambos poderes, y muy especialmente del gobierno.</p>	<p>En el sistema parlamentario existe una estrecha conexión entre la conformación del parlamento y la estructura del gobierno. Si bien es cierto que se pierde el elemento de certidumbre temporal, no es menos verdadero que ello se sustituye con un mejor grado de representación de la correlación de fuerzas políticas y, por tanto, con mejores condiciones para obtener el apoyo para la ejecución de políticas. La estabilidad del gobierno, en este caso, está asegurada por la base política que él logre consolidar. En el parlamentarismo la estabilidad generalmente resulta muy fuerte en el mantenimiento de políticas.</p>

Legitimidad

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
<p>La legitimidad dentro de los sistemas presidenciales siempre tiene un carácter dual, toda vez que el Presidente y el Congreso asumen el poder mediante la elección directa, es decir, su poder emana del pueblo.</p>	<p>En el sistema parlamentario la legitimidad se encuentra en el parlamento. Juan Linz señala que " en los sistemas parlamentarios la única institución con legitimidad democrática es el parlamento y el gobierno que deriva de su autoridad."</p>

*Eficiencia gubernamental*¹⁹

PRESIDENCIALISMO	PARLAMENTARISMO
Se considera que en el sistema presidencial la eficiencia del gobierno depende significativamente de la capacidad del gobernante, pues debido a la personalización del poder en el Presidente los logros y fracasos del gobierno son atribuidos a él.	En el sistema parlamentario la eficiencia gubernamental – según los defensores de éste régimen – está más vinculada a factores institucionales, como la fortaleza del partido de gobierno o de la coalición gobernante y de los acuerdos parlamentarios.

1.4.- Características del Presidencialismo en México.

El presidencialismo adoptado por los países latinoamericanos (especialmente a principios del siglo XIX) tiene como modelo base el sistema presidencial norteamericano que, sin embargo, al adoptarlo a la realidad política, económica y social de las naciones latinoamericanas, presenta múltiples características divergentes, siendo quizá el rasgo característico 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 este sentido, en México, como 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.

- a) La iniciativa presidencial en materia de Ley: La facultad del presidente de iniciar leyes, le permite orientar el trabajo legislativo del Parlamento de acuerdo a las prioridades del programa gubernamental en desarrollo, si cuentan con suficiente apoyo parlamentario.
- b) 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

¹⁹ Como eficiencia gubernamental se entenderá la obtención de resultados positivos en la gestión del gobierno.

de los presidentes de presentar la iniciativa de ley o decreto de presupuesto al poder legislativo.

- c) El veto suspensivo parcial del Presidente: La atribución del presidente de vetar parcialmente los proyectos de ley aprobados por el órgano legislativo. En el caso de los Estados Unidos de América, el presidente dispone solo 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.

- d) 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 parlamento (ejerciendo la potestad legislativa, en especial en el dominio del derecho administrativo y económico).²⁰

En opinión de Jacques Lambert²¹ quien coincide con el pensamiento de Juan Linz los regímenes presidencialistas latinoamericanos luego de entregar amplias facultades al Jefe de Estado, buscan evitar su transformación en dictadores o tiranos, a través de la limitación en su duración en un poder preponderante pero efímero. Con anterioridad se hace referencia a las facultades legislativas de los presidentes latinoamericanos, por lo que a continuación se abundará en algunos aspectos que establecen los textos constitucionales para evitar la “personalización del poder”, a saber:

- a) La duración limitada y fija del mandato presidencial: El mandato presidencial en México es de 6 años. En los regímenes presidencialistas de América Latina, generalmente, tiene una duración de 4 a 6 años.

²⁰ Se consultó información obtenida de la página www.deceyec.ife.org.mx. Consultada el día 18 de febrero del 2003.

²¹ LAMBERT, Jacques. *La Transposition du regime presidencial, hors des Etats Unis; les cas de l' Amerique Latien*, en *Revue de Sciences politiques francaise*. 1963.

- b) 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).

En México, la Constitución establece la prohibición absoluta de la reelección del Titular del Ejecutivo Federal, al igual que otros países de América Latina²²; en otros países, sus Constituciones establecen la no reelección del presidente para el periodo constitucional inmediato²³, y otros para los dos periodos constitucionales siguientes²⁴.

- c) La acusación constitucional del Presidente de la República: Este 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 éstos²⁵.

1.5.- Decadencia del Presidencialismo en México.²⁶

Una superpresidencia erosionada, que no ha concluido el ciclo de su democratización, corre el riesgo de conducir en México a la impotencia presidencial.

Sin embargo, la democratización del presidencialismo no parece resolver los problemas derivados de un sistema pluripartidista.

La Presidencia de la República fue construida para hacerse cargo de los grandes problemas nacionales que estuvieron en el origen de la Revolución. En el principio, se buscaba la eficacia por encima de la democracia y no se diga de la pluralidad. La fortaleza y la energía del Presidente constituyeron la premisa básica. Disposiciones constitucionales y desarrollo

²² En el caso de México, Costa Rica, Chile, Honduras, Guatemala, entre otros.

²³ En este caso, se encuentran las constituciones de: Argentina, Colombia, Bolivia y Uruguay.

²⁴ Como el caso de Panamá y Venezuela.

²⁵ NOGUEIRA, Humberto. *Los regímenes presidencialistas de América Latina. Teoría y Práctica*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. 1988. pág.133.

²⁶ Para este punto se consultaron los artículos de Ricardo Espinoza Toledo "El Fin del Presidencialismo Mexicano" y de Benito Nacif "El Nuevo Equilibrio de Poderes", publicado en la Revista Nexos, tomada de la página web www.nexos.com.mx. Consultada el día 20 de febrero del 2003.

político se conjuntaron en el tiempo para dar paso a un sistema superpresidencial. El Senado restaurado, el federalismo minimizado, legisladores limitados en el tiempo a causa de la no reelección inmediata y un sistema de partido no competitivo, contribuyeron decisivamente al logro del objetivo original: crear una superpresidencia. En ese esquema, todo funcionaba con mucha coherencia y prontitud.

Una sociedad cada vez más diversificada y fuerte, mejor organizada y autónoma del Estado, con partidos también autónomos y en un sistema electoral en el que el poder se encuentra en juego en elecciones más libres, equitativas y transparentes, con un sector privado desarrollado y una prensa independiente, han venido a erosionar las bases del sistema superpresidencial. Si a ello se agregan la fortaleza actual de los contrapoderes —el narcotráfico y la delincuencia—, el rezago electoral y político del PRI, así como el anticipado y espectacular desarrollo de la carrera por la Presidencia de la República, se comprende por qué el superpresidencialismo ha visto diluidos sus fundamentos: la eficacia en su gestión y la legitimidad de su función.

Con esa base, si ciertamente México no entra ya en la esfera del superpresidencialismo, tampoco ha acabado de aterrizar en un auténtico sistema presidencial. Este último se caracteriza por la existencia de balances y contrapesos institucionales y políticos, en los cuales el Presidente tiene el freno del Congreso, ambos están limitados por el principio federal y los tres se encuentran regulados por la Suprema Corte de Justicia. El motor de todo ello lo constituye el sistema de partidos cuyo asiento se encuentra en los Estados de la Federación.

En México, sin embargo, aún no se han construido los contrapesos institucionales que deben cobijar a los emergentes equilibrios políticos. La progresiva construcción de un sistema de partidos y de un sistema electoral competitivos ha transformado el estilo de gobernar, pero no se ha traducido en una mejor relación entre los Poderes.

Desde la perspectiva institucional, subsisten fuertes carencias en la separación y equilibrio horizontal y vertical de poderes. El sistema judicial, por su parte, adolece de muy serias deficiencias. El Estado democrático de derecho sigue siendo una asignatura pendiente. No obstante, en la práctica el superpresidencialismo enfrenta nuevos equilibrios.

El superpresidencialismo corre el riesgo de convertirse en un diseño infuncional. Su escasa asociación con la democracia, el histórico predominio de la Presidencia de la República, un pluripartidismo fuerte inducido por el principio de representación proporcional que le garantiza a la oposición espacios en el Congreso, la falta de incentivos a la cooperación de la oposición, un sistema político centralizado, una economía débil y desigual y un sistema judicial ineficaz pueden transformar la original omnipotencia superpresidencial en impotencia presidencial.

El problema estriba en evitar la presencia de presidentes minoritarios. De otro modo, es inevitable asistir a un conflicto abierto entre el Presidente y un Congreso donde el primero tampoco dispone de una mayoría afín. Un Presidente sin un partido fuerte que lo sostenga en el poder, enfrentado además a los otros partidos representados en el Congreso, se debilita en extremo, iniciándose así una competencia destructiva: cada uno trata de derrotar al otro, porque cada uno se siente la encarnación de la soberanía popular. De los conflictos irresolubles se pasa inmediatamente al bloqueo institucional. La solución está en la parlamentarización del presidencialismo.

El desgaste del sistema de partido hegemónico ha provocado cambios sustanciales en el funcionamiento del régimen presidencialista mexicano. El crecimiento de los partidos de oposición ha activado mecanismos institucionales de frenos y contrapesos que por mucho tiempo fueron letra muerta de la Constitución. Durante el largo periodo de dominio unipartidista, la capacidad de imponer la disciplina entre los legisladores del PRI permitió a los Presidentes controlar prácticamente todo el circuito constitucional de producción de políticas gubernamentales; circuito que empezaba regularmente en el propio Ejecutivo pero que por necesidad tenía que pasar por la Cámara de Diputados y el Senado. Los instrumentos de disciplina partidista, basados en el control centralizado de las carreras políticas de Diputados y Senadores, pusieron en manos de los Presidentes la capacidad de realizar cambios radicales de política ignorando todo tipo de oposición institucional a sus iniciativas.

El primer contrapeso efectivo al poder presidencial se activó en 1988 cuando el PRI sufrió una pérdida importante de escaños en la Cámara de Diputados que lo despojó de la capacidad de modificar la Constitución por cuenta propia.

La activación de este contrapeso ha sido particularmente significativa, ya que como sabemos, nuestra Constitución regula importantes áreas de política y restringe la capacidad de los gobiernos para realizar cambios, imponiéndoles la obligación de conseguir el respaldo de dos tercios del Congreso y la mayoría de las legislaturas estatales para sacar adelante sus iniciativas.

Antes de 1988, los Presidentes tenían la habilidad de formar mayorías constitucionales simplemente movilizándolo el voto disciplinado de los legisladores de su partido. A partir de la administración del Presidente Salinas, el poder disciplinario sobre los contingentes del PRI en el Congreso dejó de ser suficiente para conseguir modificaciones a la Constitución. Este hecho a menudo se subestima. Sin embargo, varios de los cambios de política más importantes emprendidos por la administración del Presidente Salinas sólo fueron posibles porque contaron con el respaldo de parte de la oposición —notablemente, aunque no de forma exclusiva, del PAN—. Sin el apoyo de la oposición no se habrían formado las mayorías constitucionales que aprobaron la reprivatización de la banca, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias o la liberalización del régimen de propiedad ejidal.

Una nueva caída en el apoyo electoral en las elecciones intermedias de 1997 dejó al PRI sin la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Con ello, el electorado ha activado contrapesos aún más poderosos al poder presidencial. Durante toda la segunda mitad de la administración del Presidente Zedillo, el Ejecutivo se ha visto obligado a conseguir el respaldo de la oposición para realizar cambios en todas las áreas de la política, no solamente aquellas reguladas por la Constitución. Más todavía, el apoyo de la oposición se volvió indispensable para mantener en curso de su programa de la administración y garantizar la continuidad de sus políticas.

En ese contexto, los partidos de oposición en conjunto adquirieron un poder de veto sobre algunas políticas en operación que requieren cambios legislativos adicionales para sobrevivir. Tal fue el caso del rescate bancario, orquestado originalmente en 1995, pero que no podía seguir adelante sin que el Congreso diera una garantía explícita a los pagarés emitidos por el Fobaproa. Recordemos también que este poder de veto puede extenderse a cada uno de los programas gubernamentales porque todos son sometidos en bloque a la ratificación de la Cámara de Diputados cada vez que se aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin el control sobre la toma de decisiones en la Cámara de Diputados, la Presidencia ha perdido la capacidad de efectuar cambios de política con la verticalidad y la rapidez que se acostumbraba en el pasado. Durante el largo periodo de predominio unipartidista, una vez que el Presidente se pronunciaba no había fuerza que pudiera detener su iniciativa. A partir de 1997, toda iniciativa presidencial debe conseguir aliados entre los partidos de oposición para convertirse en política del gobierno. Particularmente cuando la opinión pública se divide, el proceso puede resultar lento e incierto.

La activación de contrapesos al poder presidencial ha alterado el equilibrio sobre el que descansaba la gobernabilidad en México. En áreas donde la administración necesita el respaldo del Congreso, el gobierno ha perdido capacidad de responder rápidamente a situaciones de emergencia. Por ejemplo, la negociación en torno al Fobaproa prolongó la incertidumbre acerca del futuro del sistema bancario mexicano y aumentó la vulnerabilidad de la economía a las turbulencias financieras internacionales que se registraron en 1998.

Sin embargo, la pérdida de capacidad de respuesta se ha mantenido dentro de límites aceptables para la opinión pública gracias a dos factores. Por un lado, el Ejecutivo cuenta con márgenes legales de discreción que le permiten al gobierno reaccionar rápidamente ante cambios repentinos. La capacidad del Ejecutivo para introducir recortes al gasto público sin necesidad de ponerse de acuerdo con el Congreso facilitó el ajuste oportuno en las finanzas del gobierno ante la brusca caída de los precios del petróleo en 1998. Por otro, se ha evitado la polarización entre los partidos políticos y ha sido posible la construcción de acuerdos para aprobar la legislación necesaria para mantener al gobierno en funcionamiento.

La activación de contrapesos al poder presidencial tiene, por otro lado, efectos positivos sobre la calidad de las políticas adoptadas por el gobierno, pues proporciona mayor transparencia al proceso de toma de decisiones y obliga al Ejecutivo a revisar sustancialmente sus iniciativas cuando carecen de respaldo suficiente en la opinión pública. Para conseguir el apoyo de potenciales aliados en el Congreso, el Ejecutivo se ve obligado a divulgar información que antes podía ocultar a su conveniencia e incorporar las demandas de la oposición. Por ejemplo, la desastrosa secuencia de errores de política que se cometieron al final de la administración de López Portillo son menos probables en presencia de los actuales contrapesos al poder presidencial. Asimismo, el nuevo poder de los partidos de oposición se refleja en una capacidad sin precedentes de modificar las iniciativas del Presidente una vez que llegan al Congreso y de influir en las políticas del gobierno. Por ejemplo, la introducción del Ramo 33 y el notable crecimiento de los recursos asignados a los gobiernos estatales y municipales a partir de 1997 sólo se explican por el fortalecimiento de la posición negociadora del PAN ante una administración que necesita aliados para aprobar su Presupuesto.

Los actuales contrapesos al poder presidencial obedecen a los efectos de que en 1997 ningún partido logró obtener más del 42% de la votación. Este equilibrio fue producto de una combinación muy peculiar de factores. Entre ellos hay que destacar que se trató de una elección intermedia y que el desastre económico de 1995 estaba muy presente en la mente de los electores.

Sin embargo, nadie podía asegurar el mantenimiento de este equilibrio en las elecciones del año 2000. Lo que sucedió el 2 de julio de 2002 obedece al fenómeno de que la oposición logró crecer, haciendo que se produzca una administración sin mayoría en el Congreso.

Sin embargo, y a como van las cosas, no se puede descartar una recuperación del PRI que le permita capturar la presidencia y las mayorías en la Cámara de diputados y el Congreso, o bien que se vuelva a presentar el fenómeno de la alternancia, por lo pronto en las elecciones intermedias de 2003, y tengamos a una nueva fuerza política despachando desde Los Pinos.

Lo que si se puede asegurar es que el sistema de contrapesos que ha operado a partir de 1997, se volverá a activar logrando que las instituciones establecidas en nuestra Constitución retomen aún más su vigencia y funcionalidad, acotando aún más a la Presidencia y fortaleciendo a los otros Poderes de la Unión y tal vez, la concretización de nuevos entes autónomos, capaces de regular, vigilar y fiscalizar las políticas públicas que se apliquen en nuestro país.

CAPÍTULO SEGUNDO

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

CAPITULO SEGUNDO

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO

2.1.- Fundamento Constitucional.²⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es nuestra Carta Magna y ordenamiento supremo (norma normarum), determina el sistema de producción del Derecho, goza de supremacía, es decir, de rango superior a las restantes normas ordinarias, que no pueden ir en contra suya.

En sentido material la Constitución es un complejo de normas jurídicas fundamentales, escritas, que traza las líneas maestras de nuestro ordenamiento jurídico.

En sentido formal la Constitución es el conjunto de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico, y que regula las funciones y los órganos fundamentales de nuestro Estado, formuladas por órganos especiales o mediante procedimientos rigurosos que los correspondientes a leyes ordinarias.

Nuestra Carta Magna se compone de dos partes:

“1.-Dogmática.- La cual contiene la declaración de derechos, libertades y en su caso, deberes, marcando la esfera individual exenta que se reservan los ciudadanos frente a la injerencia de poder.

2.-Orgánica.-Regula el establecimiento y funciones de los distintos órganos fundamentales y la relación entre los mismos, siendo estos los preceptos que determinan la forma de nuestro Estado”²⁸.

²⁷ Los artículos citados fueron tomados de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, referida en el Capítulo anterior.

²⁸ *Diccionario Jurídico Espasa Lex*, Editorial Espasa, Siglo XXI. Edición Novena. Madrid 2001. págs. 397 y 398.

Es en la parte orgánica de Nuestra Carta Magna en donde se encuentra el fundamento constitucional del Poder Legislativo Mexicano en su Título Tercero, Capítulo Segundo, Artículo 50, el cual nos dice:

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

En el Estado de derecho democrático de división de poderes, la Constitución da al Poder Legislativo la competencia de expedir las leyes de carácter federal, así como la función de iniciar, discutir y aprobar Normas Jurídicas de aplicación general, impersonal y abstracta, conocidas como leyes. Históricamente, en México este Poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por dos Cámaras: Diputados y Senadores, las cuales conforman el Congreso de la Unión.

Se observa que el sistema Mexicano adopta el sistema bicameral 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.

“Debe apuntarse que la doctrina constitucional ha señalado la existencia de algunas ventajas teóricas que tienen los sistemas que establecen el Poder Legislativo Federal bicameral sobre los unicamerales:

1.- En primer termino, se ha señalado, la división del Poder Legislativo Federal en dos cámaras debilita a este poder, que de residir en una sola cámara, sería demasiado poderoso con relación al Poder Ejecutivo, lo cual resultaría en un juzgamiento políticamente inconveniente de este último con respecto al primero.

De esta manera, con la adopción del bicameralismo se logra equilibrar la fuerza de ambos poderes políticos.

2.- En segundo termino, 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 que no involucrada en dicho conflicto.

3.- En tercer termino, se ha señalado que dada la gran importancia que tiene 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 y 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.²⁹

Como hemos podido ver, la Constitución autoriza a ambas Cámaras para debatir y aprobar separadamente cualquier proyecto legal, lo que les pone en situación de limitarse y controlarse respectivamente.

De igual forma se puede ver que la fragmentación del Poder, tanto en ejecutivo, Legislativo y Judicial, como en Federación, Estados y Municipios ayuda a eliminar la concentración de poder y el abuso del mismo.

Finalmente, el Artículo 50 de nuestra Carta Magna, se vincula con el Artículo 29, referente a la aprobación por el Congreso de la Unión de la suspensión de garantías; con el 39, 40 y 41 relacionados con el poder público y, con los Artículos 51 al 79 que, contenidos en el mismo Capítulo II del Título Tercero, fijan normas para el ejercicio del Poder Legislativo.

La Cámara de Diputados.

Respecto a la composición de la Cámara de Diputados, el artículo 51 señala:

Artículo 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años.

Por cada diputado propietario, se elegirá, un suplente.

²⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.* Tomo I. 14ª Edición. Editorial Porrúa. UNAM. México. 1999. págs. 598 y 599.

Como se aprecia la elección de los miembros de la citada Cámara se lleva a cabo mediante el sufragio popular, al ejercitar los ciudadanos mexicanos el derecho de voto que nos otorga el artículo 35 constitucional, poniéndose en marcha el sistema representativo y democrático de la República.

Con el objeto de que la Cámara de Diputados se renueve periódicamente, la Carta Magna dispone que los representantes populares sean electos en su totalidad cada tres años.

Como se puede apreciar, la Cámara de Diputados se integra con representantes de la Nación, por lo que se debe de interpretar que los Diputados Federales representan a la Nación entera y no a una parte específica del País, como podría ser una región, en Estado o un distrito electoral.

En cuanto al periodo de renovación de la Cámara de Diputados, que nuestra Carta Magna dispone y que es de tres años, políticamente es el lapso más conveniente:

“esto es así porque el periodo original de dos años no permitía, por un lado, que los Diputados logren trabajar seriamente en la consecución de metas a largo plazo ni a compenetrarse de sus tareas y, por otro lado, la celebración de elecciones cada dos años implicaba una efervescencia cívica, cuya frecuencia puede exacerbar el activo político y distraer a la ciudadanía de sus labores cotidianas. Así mismo un periodo de más de tres años debilitaría el control electoral que ejercen los ciudadanos sobre sus mandatarios y partidos...

El tiempo de duración del cargo de Diputado fue objeto de reforma el 29 de abril de 1933, para aumentar a tres años, en lugar de dos que señalaba el artículo original.”³⁰

En cuanto a la suplencia, está relacionada con la idea de que los Diputados de una asamblea legislativa representan al distrito que los eligió y que de faltar aquéllos a su cargo, por

³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Tomo I. Comentario de ÁLVAREZ, BARQUÍN, Manuel. ob. cit. págs. 610 y 611.

cualquier motivo, el distrito al que representan se verá privado de voz y voto en el foro legislativo, si no existiese un diputado suplente.

Podemos afirmar que la necesidad de la suplencia puede explicarse si se tiene en cuenta que puede evitar la celebración de una elección extraordinaria, con toda la ebullición política que conlleva, así como la erogación de gastos de las campañas políticas por parte de los partidos políticos y la aportación de los subsidios correspondientes por parte del Estado.

Finalmente concluiremos relacionando al artículo 51 de nuestra Carta Magna. Principalmente con el Artículo 36, que impone al ciudadano la obligación de votar, con el 49, que estipula la división de poderes, con el 50, que deposita el Poder Legislativo en un Congreso General dividido en una Cámara de Diputados y una De Senadores, con el 53, que establece la elección de los diputados, con el 54 que estipula la elección directa de estos, con el 55, que fija los requisitos para ser Diputado y con los demás preceptos de la Sección I de la Constitución.

Respecto a la integración de la Cámara de Diputados el artículo 52 nos dice:

Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electo según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El principio de mayoría, consiste en asignar cada una de las curules a repartir entre los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones o divisiones territoriales electorales en que se divide el país.

El principio de representación proporcionales es el principio de asignación de curules por medio de la cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor.

El artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos señala los requisitos para ser Diputado:

Artículo 55.- Para ser Diputado se requiere los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus Derechos.*
- II.- Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;*
- III.- Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de mas de seis meses anteriores a la fecha de ella.*

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a Diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular,

- IV.- No estar en servicio activo en el Ejercito Federal ni tener mando de la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ellas.*
- V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;*

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su cargo, aun cuando se separen definitivamente de su puesto.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus puestos.

VI.- No ser ministro de algún culto religioso, y

VII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

En la primera fracción de este numeral, referida a la ciudadanía mexicana por nacimiento, se considera como una condición primaria para el desempeño del cargo de elección a Diputado, teniendo en cuenta que un ciudadano por nacimiento, en oposición al que lo es por naturalización, tiene mayores conocimientos y compromisos con su entorno geográfico y social, los cuales son necesarios para el desempeño y adquisición de mayores compromisos tanto afectivos como con las funciones propias del encargo.

“En 1972 la fracción segunda de este artículo, sufrió una reforma, la cual redujo la edad mínima requerida para ser Diputado, de 25 a 21 años. La reforma tuvo como antecedente la modificación al artículo 34, en la cual se concede la ciudadanía a los 18 años de edad, en lugar de los 21.”³¹

Analizando los requisitos de ser originario y vecino del Estado en que se haga la elección, se conjugan las cualidades de ciudadano por nacimiento y la de vecindad u origen del estado en cuestión, con lo que se previene la defensa de los intereses locales que pudieran afectarse con el quehacer legislativo y que requiere de la opinión de los legisladores originarios y vecinos de esas entidades y que gracias a su arraigo pueden desempeñar una mejor defensa y procuración de los intereses de sus Estados.

Tratándose de diputados por el principio de representación proporcional, este requisito se ve satisfecho con ser originario o vecino de alguno de los Estados que conforman la circunscripción electoral en la que se desarrollará la elección, y así sucesivamente en cada una de las otras cuatro circunscripciones que dividen el territorio nacional.

La reforma Política de 1977 añadió un párrafo a la fracción tercera del artículo 55 de nuestra Carta Magna, “ que hace extensivo el requisito del primer párrafo a los candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, con la salvedad de que estos últimos deben ser

³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Tomo I. ob. cit. pág. 644.

originarios o vecinos de alguna de las entidades federativas que integran las respectivas circunscripción plurinominal.”³²

Las fracciones IV y V contienen requisito de carácter negativo, puesto que establecen que servidores públicos están incapacitados de manera condicionada o absoluta para poder figurar como candidatos a Diputados. Estipulan la prohibición de que no se debe estar en los cargos o en las circunstancias a que se refiere, por lo menos con 90 días de anterioridad al día de la elección, con el objeto de evitar de que el puesto que ocupen ejerza una influencia sobre los electores y así poder distorsionar a su favor la voluntad popular.

“El 31 de diciembre de 1994 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas constitucionales la cual modificó el párrafo primero de la fracción V del artículo 55 constitucional, estipulando como requisito para ser Diputado, el que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aspiren a dicho puesto, se separen de su cargo en la judicatura federal con dos años de anterioridad al día de la elección.”³³

El propósito de esta modificación fue el de fortalecer el desarrollo de la carrera judicial federal, dificultando el tránsito de los Ministros de la Suprema Corte a la carrera política.

“La reforma Constitucional del 28 de enero de 1992 en materia religiosa hoy día subsiste la incapacidad política pasiva de los ministros de algún culto religioso, pero no la incapacidad política activa, según quedó establecido en el inciso D) del artículo 130 de la Constitución.”³⁴

La incapacidad que hace mención el artículo 59 se refiere a que los Senadores o Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Así mismo refiere, que dichos funcionarios, en su carácter de suplentes, podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero

³² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Tomo I. ob. cit. pág. 646.

³³ *Ibid.* pág. 647.

³⁴ *Ibid.* pág. 648.

los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo mediato con el carácter de suplentes.

Cabe ser mención que el artículo 55 de nuestra Carta Magna se relaciona con los siguientes artículos del mismo ordenamiento: 34, que especifica que individuos son ciudadanos mexicanos, con el 35, fracción II, que estable que sujetos pueden ser votados para los cargos de elección popular, con el 36, que fija la obligación a cargo de los ciudadanos electos para algún cargo de ejercer sus puestos, con los artículos 37 y 38, que establecen las causales de la pérdida y suspensión de los derechos ciudadanos, con el 59 que e refiere a la no reelección de Diputados y Senadores para el periodo inmediato y al impedimento de elección de representantes suplentes que hayan entrado en función.

La Cámara de Senadores.

Respecto a la composición de la Cámara de Senadores el artículo 56 señala:

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, 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.

Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la formula de candidatos que encabece la lista del partido que, por si mismo haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

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

La Cámara de Senadores se renovara en su totalidad cada seis años.

Este artículo contiene tres cuestiones capitales: la integración de la Cámara de senadores, las Formulas electorales que se utilizan para ese efecto, y el procedimiento para su renovación.

“La reforma constitucional publicada el 22 agosto de 1996 da mayor espacio a las fuerzas políticas de oposición, toda vez que su modifica la integración del Senado, quedando de la manera que hoy en día conocemos.”³⁵

Artículo 57. - Por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

Para asegurar la función normal de la institución es lógico que las vacantes de los miembros de una legislatura se cubran con suplentes. Por esta razón en las elecciones los partidos registran candidatos por parejas uno para propietario y otro como suplente, los cuales entrarán en funciones siempre y cuando el propietario acredite o no la disposición para ejercer su cargo y para que de esta manera no exista una parálisis legislativa.

Sobre los requisitos para ser Senador, el artículo 58 de nuestra Carta Magna estipula que se requiere los mismo requisitos que para ser Diputado, exceptuando la edad, que será de 25 años cumplidos el día de la elección. En este precepto la edad es asunto especial, ahora son indispensables 25 años cumplidos el día de la elección.

Podemos decir que con relación a la mayor edad del Senador sobre la del Diputado, se explica que esta diferencia se establece porque las funciones de un Senador requieren no sólo gran información y experiencia sino también prudencia, armonía en el carácter, una madurez educativa y un ánimo no arrebatado por las predisposiciones personales, toda vez que estas funciones además de ver por los asuntos interiores de la nación, debe ver también de los asuntos internacionales.

Fuero constitucional del que gozan los legisladores.

Artículo 61.- Tanto los Diputados como los Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

³⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tomo I. ob. cit. pág. 656.

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

La inviolabilidad de opinión de los diputados y senadores se puede designar como un privilegio legislativo, que consiste en el privilegio de no ser arrestado o demandado por las opiniones de los congresistas y que esta ha sido una medida de protección contra posibles ataques del Poder Legislativo.

Esta inmunidad debe reconocer límites; los ataques a la vida privada y las incitaciones a la comisión de delitos deben restringir la inviolabilidad.

Las reconvenciones que se deben de hacer a los legisladores por sus malos actos son de la competencia de la propia Cámara a la que pertenecen. Estos pueden ser sancionados pecuniariamente (artículo 64 constitucional), políticamente (artículo 63, párrafo cuarto, constitucional) e incluso pueden ser expulsados (artículo 62 constitucional).

Como podemos observar, este Artículo de nuestra Carta Magna, cuida de la protección de los legisladores en su persona, expresión de ideas y actividades; asimismo, con ello pretende garantizar la independencia del Congreso de la Unión, como institución y como recinto, protegiéndolo de presiones externas y aun internas.

Artículo 62.- Los Diputados y Senadores propietarios durante el periodo de su cargo, 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 senadores suplentes cuando estuviesen en ejercicio. La infracción a esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de senador.

Artículo 64. -Los Diputados y Senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara, no tendrá derecho a la dieta correspondiente al día en que faltan.

Las asambleas legislativas, al igual que todo órgano colegiado, enfrenta el problema de asegurar la asistencia de sus miembros para poder tomar válida y legalmente sus decisiones. Así el derecho constitucional y el parlamentario han ideado una variedad de mecanismos que sirven para lograr este objetivo.

Bajo esta tesitura, el Artículo 64 de nuestra carta Magna, se refiere a otra sanción por inasistencia injustificada o sin permiso, de parte de los legisladores: la que consiste en la pérdida del derecho a recibir la dieta correspondiente a los días en que ocurrió la ausencia.

Podemos analizar que una disposición de tal naturaleza no le corresponde, en estricto sentido, el estar localizada en el texto constitucional, sino que más bien le tocaría encontrarse en el Reglamento del Congreso. De este análisis surge la pregunta ¿Será posible que solamente elevando a rango Constitucional una disposición de este tipo se evitaría la inasistencia de los legisladores a las sesiones para cumplir con las tareas que el pueblo les encomienda?.

Son tres los órganos facultados por nuestra Carta Magna para iniciar leyes y decretos. Dicha facultad se encuentra regulada en el Artículo 71 del ordenamiento antes señalado y que a su letra dice:

Artículo 71. - El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la Republica;*
- II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y*
- III.- A las Legislaturas de los Estados.*

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la Republica, por las Legislaturas de los Estados, o por los Diputados de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los tramites que designe el Reglamento de Debates.

Atendiendo al párrafo anterior, la Cámara de Senadores y la de Diputados pueden ser CÁMARA DE ORIGEN O CÁMARA REVISORA, la primera en cuando la iniciativa de ley o decreto procede de ellas y la segunda es cuando la iniciativa o decreto es emitido por el Presidente de la Republica o Legislatura Local y en este caso la Cámaras las analizará, discutirá y en dado momento las aprobarán.

Facultades del Congreso de la Unión

Nuestra Carta Magna en el Artículo 73 establece las facultades que le corresponden a nuestro Congreso de la Unión, sobre las cuales puede legislar o intervenir como un Poder de la Unión, lo que en opinión de los tratadistas se le denomina el sistema de contrapesos o de delimitación de facultades.

Se puede analizar en primer termino, que la función principal que compete al Poder Legislativo es la elaboración de leyes con sus caracteres propios de generales, abstractas e impersonales que, en lo que se refiere a sus fracciones, atiende básicamente a la Soberanía de la Nación en lo exterior así como al desarrollo de la Federación en lo interior, por lo que se concede al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todas aquellas materias que son importantes para el desarrollo y progreso de nuestro país.

“La doctrina constitucional ha clasificado las facultades de las Cámaras desde dos puntos de vista:

1.- *Por su forma de actuación:* Desde este punto de vista, las facultades que ejercitan las Cámaras pueden ser estudiadas: A) Conforme al ejercicio de las que les corresponde de manera propia y exclusiva a cada una de ellas, y que se ejercitan de manera separada pero no sucesiva (Artículos 74y 76 Constitucionales.); B) Conforme a su funcionamiento como Congreso General ejercitando sus facultades de manera separada y sucesiva (Artículo 73 Constitucional.); C) Actuando como asamblea única, situación en la cual las Cámaras ejercitan sus facultades de manera conjunta y simultánea (Artículos 69,84,85, y 87 Constitucionales); y D) Conforme al ejercicio de aquellas facultades que son comunes a ambas y se actualizan de forma separada y no sucesiva(Artículo 77 Constitucional.)

2.- *Por la naturaleza de sus actos*: Desde este punto de vista, las facultades del Congreso se clasifican en: A) Legislativas, B) Administrativas y C) Jurisdiccionales.

A) Legislativas.- Se refieren a la naturaleza misma del Congreso de la Unión, como órgano a quien compete la elaboración de las normas jurídicas que conocemos con el nombre de leyes o decretos, con su carácter de generales, abstractas e impersonales y que, desde el punto de vista material y formal se determinan como tales.

B) Administrativas.- Son aquellas que no son materialmente legislativas, esto es, no autorizan al Congreso para establecer normas jurídicas-generales, abstractas e impersonales, sino que le posibilitan la realización de determinados actos que pueden estar relacionados con materias como división territorial y los empleos públicos.

C) Jurisdiccionales.- Existe un solo caso en que materialmente el Congreso De la Unión realiza este tipo de facultades y es el que se encuentra consagrado en la fracción XXII (para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación).³⁶

Podemos concluir que las facultades del Poder Legislativo en México, tienen un trascendente papel que juegan como mecanismo para mantener y fomentar la esencia constitucional, para proteger en toda instancia, los derechos humanos propios en la esencia de todo Estado de Derecho.

La representación depositada en ambas Cámaras debe fungir como una balanza, para preservar un verdadero equilibrio del Poder del Estado depositado en los tres Órganos Constitucionales, sobre todo en un régimen presidencial como el nuestro.

Facultades de la Cámara de Diputados.

De igual forma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 74, señala las facultades que de manera exclusiva le corresponden a la Cámara de Diputados:

³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Tomo I. ob. cit. págs. 783 a 793.

Artículo 74. - Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación, en los términos que disponga la ley;

III. Derogada.

IV. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de lo mismo.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con este carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y a las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de La Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delitos en los términos del artículo 111 de la Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI. Derogada.

VII. Derogada.

VIII. Las demás que le confiere expresamente la Constitución.

Se debe entender por Facultades Exclusivas de la Cámaras aquellas que se ejercen de manera separada y no sucesiva por cada una de ellas, aquellas que le son propias y que una vez ejercidas, se agotan en sí mismas. En consecuencia, son exclusivas de la Cámara de Diputados aquellas que tienen asignadas constitucionalmente y en las que no interviene el Senado para su concertación.

“En la clasificación de las facultades de la Cámara de Diputados, al igual que en el caso de las del Congreso de la Unión, se atiende a la naturaleza de los actos que realizan en ejercicio de dichas facultades. Estas se clasifican en tres grupos: 1) Políticas 2) Financieras y 3) Acusatorias.

1) Políticas.- Se considera de esta naturaleza la señalada en la fracción I del Artículo en análisis.”³⁷

“2) Financieras.- Estas se encuentran consignadas en las fracciones II, III, y IV del mismo numeral.”³⁸

“3) Acusatorias.- Se encuentra contenida en la fracción V de del mismo artículo.”³⁹

Facultades de la Cámara de Senadores.

El Artículo 76 nos señala las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la república y el secretario del Despacho correspondiente rinda al congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenios diplomáticos que celebre el Ejecutivo de la Unión.

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del procurador general de la república, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacional, en los términos que la ley disponga;

III. Autorizarlo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso e tropas extranjeras por territorio nacional y la estancia de escuadras de otras potencias por más d un mes en aguas mexicanas;

IV. Dar su consentimiento para que el presidente de la república mexicana pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tomo I. ob. cit. pág. 800.

³⁸ Ibidem pág. 803.

³⁹ Ibidem pág. 811.

hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la Republica, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes y en los recesos, por la comisión permanente conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.

VI. Resolver las 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 dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la Republica y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior;

VII. Erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de nuestra carta magna.

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la Republica, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que les someta dicho funcionario;

X. Las demás que la misma constitución le atribuye.

Fundamentalmente las facultades que ejerce el Senado como exclusivas pueden ser clasificadas en cinco rubros: 1) Políticas, 2) De Política Internacional, 3) Administrativas, 4) De Defensa Nacional, y 5) Jurisdiccionales.

“1. Políticas.- Esta se encuentra consignada en las fracciones V y VI.”⁴⁰

“2.- De Política Internacional.- Esta se encuentra consignada en la fracción I y lo faculta para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tomo I. ob. cit. pág. 824.

informes anuales que el Presidente de la Republica y el secretario de Despacho correspondiente rinda al Congreso, además de aprobar los Tratado Internacionales, Convenios Diplomáticos que celebre el Ejecutivo.”⁴¹

“3.- Administrativas.- Estas se encuentra consignadas en las fracciones II, VIII Y IX y estas facultades se encuentra con estrecha vinculación con las atribuciones que el titular del Ejecutivo tiene, también en materia administrativa y de nombramientos, respecto de ciertos funcionarios; en consecuencia, en el análisis de las fracciones en su orden, se relacionan con las fracciones III, IV, y XVIII del artículo 89 Constitucional.”⁴²

“4.- De Defensa Nacional.- esta se encuentra estipuladas en las fracciones III y IV y los faculta para autorizar al Ejecutivo Federal la salida y entrada de tropas nacionales fuera de los limites del territorio de la República, paso de tropas extranjeras dentro del espacio nacional, etc.”⁴³

5.- Jurisdiccionales.- Estipulada en la fracción VII y faculta al Senado para erigirse en jurado de sentencia para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa la Constitución.”⁴⁴

Independientemente de estas facultades, la Cámara de Diputados y de Senadores pueden, sin intervención de la otra Cámara, según el Artículo 77 de nuestra Carta Magna:

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;

II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el poder Ejecutivo de la Unión por medio de su seno;

III. Nombrar los empleados de su secretaria y hacer el reglamento interior de la misma; y

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por

⁴¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada.* Tomo I. ob. cit. pág. 828.

⁴² *Ibid.* pág. 830.

⁴³ *Ibid.* pág. 831.

⁴⁴ *Ibid.* pág. 832.

aquellos candidatos del mismo partido que sigue en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los Diputados que le hubieren correspondido.

Podemos deducir que el tipo de facultades que se encuentra estipuladas en este numeral, se pueden clasificar como de Gobierno y Administración de las Cámaras, las cuales están consignadas en la fracción I y III del mismo.

De igual forma podemos notar que la fracción II alude a la facultad de cada una de las Cámara para comunicarse entre sí y con el titular del Ejecutivo Federal, a través de comisiones de su seno.

Finalmente puntualizamos que la fracción IV dispone que en caso de que se concrete el supuesto de vacante proporcional en la Cámara de Diputados, estas deberán ser cubiertas por los candidatos del mismo partido que siga en el orden de lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Dentro del Marco Jurídico del Poder Legislativo, es pertinente analizar a la figura legislativa de la Comisión Permanente, toda vez que este es un Órgano Colegiado que entra en funciones cuando el Congreso General se encuentra en receso.

Nuestra Carta Magna en su Artículo 78, regula esta Comisión:

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 por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

“La Comisión Permanente ha generado argumentos encontrados, particularmente porque se dice, rompe con el principio de división de poderes; esto es, debido a la supuesta ventaja del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial.”⁴⁵

⁴⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Tomo I. ob. cit. pág. 839.

Pero como podemos ver la Comisión Permanente, surge como un mecanismo de equilibrio entre los órganos Constitucionales que avala el funcionamiento de un órgano de tal naturaleza, en virtud de la velocidad con que deben tomarse ciertas decisiones cuando el Congreso de la Unión no se encuentra sesionando ordinariamente.

Siguiendo con el texto el artículo 78, se señala que la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere, esta constitución, tendrá las siguientes:

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 la 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 Federal;

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

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de Ministros, Agentes Diplomáticos, Cónsules Generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, en los términos que la ley disponga, y

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

Como se puede apreciar la mayoría de las facultades de la Comisión Permanente se orientan a sustituir al Congreso o algunas de las Cámaras durante los periodos de receso y como se puede ver ninguna de ellas es de naturaleza legislativa, sino al parecer son de carácter burocrático y la única facultad autónoma de la Comisión Permanente consiste en convocar al Congreso o alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias.

“La fracción I del artículo en mención determina la facultad de la Permanente para otorgar su consentimiento para que el Ejecutivo Federal haga uso de la Guardia Nacional, en los términos que establece el artículo 76, fracción IV, en donde se reserva como facultad exclusiva del Senado...

Por su parte la Fracción II establece que el Presidente de la República jurara ante el Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, lo hará ante la Permanente.”⁴⁶

“La fracción III alude a las actividades de administración y gestión que realiza la Permanente...

La fracción IV consigna la facultad para convocar a sesiones extraordinarias por si o por propuesta del Ejecutivo Federal, sea al Congreso o a una sola de las Cámaras.”⁴⁷

“Las fracciones V y VII se encuentra relacionadas en razón de que ambas, la Permanente sustituye al Senado en el otorgamiento tanto de la designación como ratificación de los nombramientos que la Constitución expresamente les confiere...

La fracción VI se encuentra relacionada y complementada con el artículo 65 de la Constitución, que establece que cuando la falta del Presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesión extraordinaria del Congreso para que este resuelva sobre la licencia y nombre, en su caso, al Presidente interino.

Por lo que hace a la fracción VIII consigna los permisos y licencias de los Diputados y Senadores que desean retirarse de su cargo por un tiempo sin renunciar a él.”⁴⁸

⁴⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*. Tomo I. ob. cit. pág. 845.

⁴⁷ *Ibidem*. pág. 846.

⁴⁸ *Ibidem*. pág. 847.

2.2.- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 3 de septiembre de 1999.

Dicha ley ha sido objeto de dos reformas, las cuales son:

Primera reforma: Del 9 de octubre de 2000. Se reformaron y adicionaron los artículos 39, numeral 2 y 43 numeral 1.

Segunda reforma: Del 7 de diciembre de 2001. Se reforma el artículo 40, numeral 4.

* *Tercera reforma:* Cabe señalar que el 29 de septiembre de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, cuyo Decreto transcribo a continuación a fin de que este trabajo recepcional esté completamente actualizado:

"2 (Primera Sección)

DIARIO OFICIAL

Lunes 29 de septiembre de 2003

PODER LEGISLATIVO

CONGRESO DE LA UNIÓN

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Congreso de la Unión.

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA

SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL TÍTULO SEGUNDO DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 34; se reforman las fracciones V a XXXVI y se adicionan dos fracciones al artículo 39; se adiciona un numeral 7 al artículo 45, y se reforma y adiciona el artículo 46, todos del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 34.

1. ...

a) ...

- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) Analizar y en su caso aprobar el informe de ejecución presupuestal que reciba de la Secretaría General, en donde se establezca el estado que guardan las finanzas de la Cámara;
- f) 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;
- g) Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios, y
- h) Las demás que le atribuyen esta ley, o los ordenamientos relativos."

"Artículo 39.

- 1. ...
- 2. ...
 - I. Agricultura y Ganadería;
 - II. Asuntos Indígenas;
 - III. Atención a Grupos Vulnerables;
 - IV. Ciencia y Tecnología;
 - V. Comunicaciones;
 - VI. Cultura;
 - VII. Defensa Nacional;
 - VIII. Desarrollo Metropolitano;
 - IX. Desarrollo Rural;
 - X. Desarrollo Social;
 - XI. Economía;
 - XII. Educación Pública y Servicios Educativos;
 - XIII. Energía;
 - XIV. Equidad y Género;
 - XV. Fomento Cooperativo y Economía Social;
 - XVI. Fortalecimiento al Federalismo;
 - XVII. Gobernación;
 - XVIII. Hacienda y Crédito Público;
 - XIX. Justicia y Derechos Humanos;
 - XX. Juventud y Deporte;
 - XXI. Marina;
 - XXII. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
 - XXIII. Participación Ciudadana;
 - XXIV. Pesca;
 - XXV. Población, Fronteras y Asuntos Migratorios;
 - XXVI. Presupuesto y Cuenta Pública;
 - XXVII. Puntos Constitucionales;

- XXVIII. Radio, Televisión y Cinematografía;
 - XXIX. Recursos Hidráulicos;
 - XXX. Reforma Agraria;
 - XXXI. Relaciones Exteriores;
 - XXXII. Salud;
 - XXXIII. Seguridad Pública;
 - XXXIV. Seguridad Social;
 - XXXV. Trabajo y Previsión Social;
 - XXXVI. Transportes;
 - XXXVII. Turismo; y
 - XXXVIII. Vivienda.
3. ...”

“Artículo 45.

- 1 ...
- 2 ...
- 3 ...
- 4 ...
- 5 ...
- 6 ...
- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) ...

7. Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate en la votación de un proyecto de dictamen o resolución deberá repetirse la votación en la misma sesión, y si resultare empate por segunda vez, se discutirá y votará de nuevo el asunto en la sesión inmediata, pero si aquél persistiere, el asunto será resuelto en definitiva por el Pleno, dando cuenta de ambas posiciones, escuchando a los oradores a favor y en contra que determine el Presidente de la Mesa Directiva y conforme a las reglas del debate que rigen a la Asamblea.

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

“Artículo 46.

- 1. ...
- 2. ...

3. Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración. El Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla.

4. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno propondrá constituir "grupos de amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura."

TRANSITORIO

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 25 de septiembre de 2003.- Dip. **Juan de Dios Castro Lozano**, Presidente.- Rúbrica.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Rúbrica.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Rúbrica.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbrica."⁴⁹

Estructura de la Ley. Esta ley se integra por 135 artículos organizados en cinco Títulos. Los cuatro primeros corresponden a los contenidos referentes a: el Congreso General, la organización de la Cámara de Diputado, la organización de la Cámara de Senadores y ala Comisión Permanente. El Título Quinto que fue recién adicionado, se refiere a la difusión e información de las actividades del Congreso:

TÍTULO PRIMERO: Regula lo concerniente al Congreso General, señalando sus funciones y facultades como órgano colegiado, especificando el quórum necesario para sesionar como tal. Así también, determina los periodos de sesiones de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TÍTULO SEGUNDO: Se establece las reglas de organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados; señalando lo relativo a la sesión constitutiva de la misma, regula forma de integración, la naturaleza y las atribuciones de la Mesa Directiva, las obligaciones y facultades de su presidente, vicepresidentes y secretarios. Describe el concepto de grupo parlamentario, su forma de integración y las normas para su funcionamiento. En su Capítulo Cuarto se refiere a la integración de la Junta de Coordinación Política y, en su Sección Segunda, a sus atribuciones y naturaleza. En la Sección Tercera, habla de las obligaciones del presidente de este órgano.

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 2003. Consultado en la página de internet http://dof.terra.com.mx/portero/portero_doc.asp?sec=6&path=dof03/ARCHIVO/DOC/CGU/29092003.doc.

En el Capítulo Quinto de este Título se refiere a la integración y funcionamiento de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, señalando sus atribuciones. El Capítulo Sexto describe los atributos de las comisiones y comités, así como la forma de su integración.

En el Capítulo Séptimo se habla de la organización técnica y administrativa de la Secretaría General, de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y de otros órganos técnicos de la Cámara de Diputados, incluyendo todas las disposiciones que los regulan.

TÍTULO TERCERO: Se refiere a la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, incluyendo los mismos temas que abarcan los títulos correspondientes a la Cámara de Diputados.

TÍTULO CUARTO: Define a la Comisión Permanente, su composición y funcionamiento como órgano del Congreso que, durante los recesos de éste, desempeñan las funciones que le señala la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TÍTULO QUINTO: Se refiere a los canales de difusión e información de las actividades del Congreso, regulando la forma de integración y definiendo de acuerdo con la legislación, su funcionamiento y el de los órganos que tienen esta atribución.

2.3.- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934.

El Reglamento en análisis, ha sido objeto de once reformas, las cuales son:

Primer Reforma.- Del 21 de noviembre de 1934. Se reformó el artículo 46.

Segunda Reforma.- Del 31 de diciembre de 1935. Se reforma el artículo 117.

Tercer Reforma.- Del 16 de octubre de 1937. Se reforman los artículos 12, 23, 28, 65, 66, 68, 69, 72, 76, 84, 172, 177 y 204.

Cuarta Reforma.-Del 1º de noviembre de 1937. Se deroga el decreto anterior, quedando en vigor las disposiciones originales.

Quinta Reforma.- Del 27 de enero de 1940. Se reforman los artículos 28, 61, 66, 72 fracción IV y 84.

Sexta Reforma.- Del 21 de diciembre de 1957. Se adiciona el artículo 190.

Séptima Reforma.- Del 31 de diciembre de 1963. Se reforman los artículos 3, 5, 6 y 14.

Octava Reforma.- Del 21 de octubre de 1966. Se reforman los artículos 85, 94, 176 y 179.

Novena Reforma.-Del 20 de enero de 1975. Se reforman los artículos 53, 54, 90, 114, 126, 127, 128, 129, 130 y 131.

Décima Reforma.- Del 11 de diciembre de 1975. Se reforma y adiciona el artículo 66.

Onceava Reforma.- Del 27 de noviembre de 1981. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 60.

Este Reglamento se integra por 214 artículos organizados en 15 temas integrales del mismo, los cuales son: 1) De la Instalación de las Cámaras, 2) De la Presidencia y Vicepresidencia, 3) De los Secretarios y Prosecretarios, 4) De las Sesiones, 5) De la Iniciativas de Ley, 6) De las Comisiones, 7) De las Discusiones, 8) De la Revisión de los Proyectos de Ley, 9) De las Votaciones, 10) De la Fórmula para la Expedición de las Leyes, 11) De la Comisión Permanente, 12) Del Diario de Debates, 13) Ceremonial, 14) De la Tesorería y 15) De las Galerías.

PRIMER TEMA.- Este regula lo concerniente a la “Instalación de las Cámaras”, así como al tiempo que tendrá el Congreso de la Unión para la celebración de las Sesiones Ordinarias, de igual forma, este tema, estipula el nombramiento, organización y funcionamiento de la Comisión denominada como Instaladora, estipula el quórum para la renovación del Poder

Legislativo, del quórum para las Juntas preparatorias y sobre los documentos a presentar por los Legisladores para acreditarse como tales, por ultimo estipula los términos en que se procederá para el estudio y clasificación de los expedientes electorales estudiados por los legisladores.

SEGUNDO TEMA.- Este regula lo concerniente a la figura del “Presidente y Vicepresidente” de las Cámaras, así como a los nombramientos de estos por cada Cámara, así como de la toma de su protesta, ausencia del Presidente, sus obligaciones y regula la medida a tomar cuando el Presidente de la respectiva Cámara no observa las prescripciones que señala el comentado reglamento.

TERCER TEMA.- Este regula lo concerniente a las figuras de los “Secretarios y Prosecretarios” de las Cámaras, así como al tiempo que estos ejercerán su cargo durante su ejercicio, estipula la suplencia de los Secretarios así como sus obligaciones.

CUARTO TEMA.- Este regula lo concerniente al “Las Sesiones”, regulando tres tipos de sesiones: 1) *Ordinarias*, son las que se celebra en días hábiles, dentro del periodo constitucional, siendo estas a su vez públicas; 2) *Permanentes*, son las que así se celebran por acuerdo expreso de los miembros de las Cámaras, y 3) *Extraordinarias*, regula la duración de las Sesiones, el grado de asistencia de los miembros de las Cámaras, dentro de los tres tipos de sesiones existen dos subdivisiones que son: Públicas y Secretas, las Sesiones Extraordinarias se realizarán cada vez que la Comisión Permanente lo determine por sí o a propuesta del Ejecutivo Federal.

QUINTO TEMA.- Este regula lo concerniente a las “Iniciativas de las Leyes” y nos marca que Órganos Constitucionales tienen el Derecho de iniciar leyes, así mismo determina las instancias por las que pasara cualquier iniciativa de ley que son las Comisiones, así sean las que presente el Ejecutivo Federal; las Legislaturas de los Estados o por las Cámara. Regula las formalidades que debe reunir las proposiciones que no sean Iniciativas de Ley presentadas por los legisladores, de igual forma regula lo que pasa con las peticiones de particulares,

corporaciones o autoridades sin derecho a iniciar Leyes, las cuales son turnadas al ciudadano Presidente de la Cámara y este la turnara a la comisión que corresponda.

SEXTO TEMA.- Este regula lo concerniente a “Las Comisiones”, su nombramiento para el despacho de los asuntos de las Cámaras, menciona y regula las Comisiones existentes como por ejemplo: Agricultura y Fomento, Asistencia Pública, Aranceles y Comercio Exterior, Correos y Telégrafos, Defensa Nacional, Gobernación, entre otras y en total regula la existencia de 50 Comisiones, así mismo se da la facultad a las Cámaras de formar las Comisiones que ellas crean pertinentes y finalmente regula la organización, integración y reglas a seguir de la Gran Comisión.

SÉPTIMO TEMA.- Este regula lo concerniente a “Las Discusiones”, así como a los procedimientos a seguir para la aprobación o no aprobación de las Iniciativas de Ley, proposición u oficio que se trate, señalando los lineamientos a seguir en caso de que no exista quórum en esta etapa, señala las causas por las que se podrá suspender una discusión.

OCTAVO TEMA.- Este regula lo concerniente a la “Revisión de los Proyectos de Ley”, estipulando que toda revisión de los Proyectos de Ley se apegara a lo dispuesto por el artículo 72 de nuestra Carta Magna, así mismo regula los procedimientos a seguir para la remisión de las Leyes al Ejecutivo para que este las promulgue una vez que la Iniciativa ya ha sido discutida y aprobada en su totalidad. Así mismo estipula que la iniciativa que sea aprobada, pasara a la comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y finalmente estipula que las resoluciones de las Cámaras deberán ir firmadas por su Presidente y sus dos Secretarios.

NOVENO TEMA.- Este regula lo concerniente a “Las Votaciones”, donde se regulan tres tipos de estas: Las Nominales, Económicas y por Cedula:

Las Votaciones Nominales, se hacen de manera oral solo mencionando las palabras “sí o no” y un Secretario apuntaran las que se aprueben y otro las que reprueben. Los secretarios harán la

computación de los votos y la publicaran y estas deberán de hacerse cuando se quiera aprobar una Ley o Proyecto en general.

Las Económicas se practican poniéndose de pie los legisladores que voten a favor y permaneciendo sentados los que reprueben.

Las votaciones para elegir personas se harán por Cédulas que se entregarán al Presidente de la Cámara, el cual habrá de depositarlas, sin leerlas en una ánfora que al efecto se colocara en la mesa. Uno de los Secretarios sacará una a una las cédulas para leerlas en voz alta, mientras otro secretario anota los nombres que en ella aparecieron, finalmente se hará el cómputo y se publicará el resultado.

DÉCIMO TEMA.- Este regula lo concerniente a “Las Formulas para la Expedición de las Leyes”, estipulando que al momento de redactar y expedir las Leyes, estas deberán ser autorizadas por las firmas de los Presidentes de ambas Cámaras y que en el caso de que fuera expedida por una sola Cámara, sólo firmará el Presidente de la misma y un Secretario.

En cuanto a las Leyes votadas por el Congreso General, estas se expedirán bajo la siguiente fórmula: (El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Declara. Texto de la ley). Cuando la Ley haga referencia a la elección de Presidente Interino de la República, la fórmula será la siguiente: (El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le da el artículo 84 y 85 de la Constitución, declara).

ONCEAVO TEMA.- Este regula lo concerniente a la “Comisión Permanente”, así como su designación, ordenamiento, regulación acción y despacho de sus negocios de su competencia de esta Comisión. De igual forma regula las facultades y atribuciones de dicha Comisión y el accionar de los empleados de la misma.

DOCEAVO TEMA.- Este regula lo concerniente al “Diario de los Debates”, estipulando que este es el órgano oficial en donde se publicaran la fecha y lugar en que se verifiquen las sesiones.

TRECEAVO TEMA.- En este se regula lo concerniente a los protocolos y actividades que han de llevarse a cabo antes y después de toda actividad Ceremonial realizada por los miembros de las cámaras.

CATORCEAVO TEMA.- Este regula lo concerniente a la figura “De la tesorería”, estipulando que para administrar los fondos del presupuesto del Congreso, cada Cámara tendrá un tesorero que será nombrado a propuesta de la Gran Comisión, de igual forma estipula que la persona que desempeñe este cargo, deberá depositar una fianza.

QUINCEAVO TEMA.- Este regula lo concerniente a “Las Galerías”, las cuales son destinadas para presenciar las sesiones, regulando de igual forma la existencia de una galera especial para Diplomáticos, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Gobernadores y demás funcionarios públicos, regulando que los asistentes se deberán presentar sin armas, guardando respeto, silencio y compostura.

2.4.- Normatividad interna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

A. Cámara de Diputados.⁵⁰

1.- Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados.

Aprobado el 6 de noviembre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de noviembre de 1997, el cual señala en su Artículo Primero que tiene por objeto normar lo relativo a las sesiones; el orden del día; las discusiones de dictámenes, debates y deliberaciones sobre asuntos de interés nacional y las votaciones de la Cámara de Diputados.

Respecto de las sesiones, se establece que la Cámara de Diputados celebrará sus sesiones los martes y jueves de cada semana durante el periodo de sesiones ordinarias. Cuando lo acuerde

⁵⁰ Los Acuerdos referidos en este punto se consultaron de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 27 de febrero del 2003.

la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, podrán realizarse sesiones en días diferentes a los señalados, en razón de la importancia y número de los dictámenes legislativos y los requerimientos integrales del proceso legislativo.

Dispone que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política ejercerá las atribuciones establecidas en el presente Acuerdo, con la opinión de la Presidencia de la Mesa Directiva, y que resuelve los viernes de cada semana durante el periodo de sesiones ordinarias el número de sesiones de la siguiente semana y prepararán el orden del día básico de cada una de ellas.

Se estipula de igual forma que las sesiones de la Cámara iniciarán a las diez de la mañana y tendrán una duración de cinco horas. El Presidente de la Mesa Directiva podrá prorrogarla a fin de concluir la discusión en curso. En caso de no haberse iniciado la discusión en lo particular, ésta se realizará en la siguiente sesión.

Cuando las circunstancias así lo ameriten, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá acordar la celebración de una sesión con mayor duración que la señalada en el punto anterior.

En cuanto al orden del día de las sesiones de la Cámara, será integrado por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política con las solicitudes que oportunamente se reciban de las comisiones y los grupos parlamentarios. El orden del día incluirá obligadamente los puntos relativos a las iniciativas de ley o decreto presentadas por quienes tienen ese derecho, en términos del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Establece que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política elaborará el calendario cívico anual de efemérides para efecto de agendar las conducentes.

Regula que los Diputados y Diputadas que no formen parte de ningún grupo parlamentario podrán solicitar a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política la inclusión de

puntos en el orden del día, a efecto de presentar iniciativas, proposiciones o tratar asuntos de interés general.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política resolverá favorablemente las solicitudes cuando se trate de asuntos de interés general y sean de la competencia de la Cámara o contribuyan al cumplimiento de los fines de la misma.

Establece que el orden del día se publicará, por lo menos, con veinticuatro horas de anticipación a la hora de inicio de la sesión y deberá diferenciar claramente los asuntos que requieran votación de aquellos meramente deliberativos o de información. A la publicación del orden del día se acompañará la documentación necesaria de los puntos a tratar, para que los diputados y diputadas cuenten con información suficiente y oportuna.

Finalmente señala que los dictámenes de comisión, sin excepción, deberán publicarse a más tardar cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión en que serán puestos a discusión y votación.

En cuanto a las discusiones, se dispone que los dictámenes y proposiciones publicados de conformidad con el presente Acuerdo podrán ser objeto de dispensa de lectura, previa consulta al Pleno en votación económica; pero en todo caso la publicación de los dictámenes surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.

De igual forma establece que todo dictamen estará sujeto a discusión en lo general, y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquélla en que se discuta en lo general.

Cuando el dictamen conste de un sólo artículo se discutirá de una vez en lo general y en lo particular.

Las discusiones en lo general de dictámenes de ley o decreto se desarrollarán de la manera siguiente:

a. Cada grupo parlamentario dispondrá de quince minutos para una intervención, y

b. Se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, quienes dispondrán de diez minutos cada uno.

La discusión en lo particular de un dictamen se desarrollará de la manera siguiente:

a. Se discutirá cada artículo reservado. Cuando el proyecto conste de más de treinta artículos se consultará al Pleno si procede su discusión por capítulos.

b. Se abrirá un turno de hasta cuatro oradores en contra y cuatro en pro por cada artículo o grupo de artículos. Cada orador dispondrá de cinco minutos si se discute por artículo y de diez minutos cuando se discuta por grupo de artículos.

Tratándose de dictámenes relativos a reformas constitucionales, las discusiones en lo particular se harán artículo por artículo y los oradores en contra y en pro dispondrán de quince minutos cada uno.

Se establece expresamente que cuando el orador se aparte del tema o se exceda del tiempo establecido, será llamado al orden por el Presidente y si al segundo llamado no rectifica, se le retirará el uso de la palabra.

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política podrá acordar la celebración de debates sobre asuntos de interés general, abarcando un máximo de veinte minutos por grupo parlamentario divididos de conformidad con la propia decisión del grupo y en el orden previamente convenido.

De las Votaciones se determina que se realizarán a través del sistema electrónico de control de asistencia y votación, a fin de dar celeridad y certidumbre al desahogo de los asuntos a discusión en la Cámara.

Se instituye la Gaceta Parlamentaria el órgano informativo interno de las actividades de la Cámara de Diputados, cuyos propósitos son publicar:

- I. El orden del día de las sesiones de la Cámara, de conformidad con las estipulaciones del presente Acuerdo.
- II. Las convocatorias y el orden del día de las reuniones de las comisiones y los comités de la Cámara.
- III. Las actas y los acuerdos del Pleno de la Cámara y de las comisiones y los comités.
- IV. Los proyectos de punto de acuerdo y el contenido de los demás asuntos que se tratarán en el Pleno y en las comisiones y los comités.
- V. Las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Cámara de Diputados, en el Senado y en la Comisión Permanente, así como las minutas procedentes de la Colegisladora.
- VI. Los dictámenes de las comisiones y los votos particulares que sobre los mismos se presenten.
- VII. Las demás comunicaciones oficiales dirigidas a la Cámara.
- VIII. Los citatorios a las diversas actividades de las entidades de la Cámara.
- IX. Las proposiciones y los acuerdos de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.
- X. El presupuesto y los informes sobre el ejercicio de éste, así como otras informaciones sobre la administración y los servicios de la Cámara.
- XI. Las denuncias para juicio político y todo lo referente al proceso correspondiente a esta institución, así como lo relativo al procedimiento para la declaración de procedencia.
- XII.- Una síntesis de las comunicaciones de particulares que tengan como destinataria a la Cámara de Diputados.
- XIII. Los acuerdos que adopten el Senado de la República y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- XIV. Los informes de las comisiones que en representación de la Cámara asistan a reuniones interparlamentarias de carácter mundial, regional o bilateral y

XV. Los informes y documentos que disponga la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.”⁵¹

El contenido de la Gaceta se difundirá además del formato escrito, a través de los servicios de información en internet de la Cámara de Diputados, los cuales son el medio por el cual da a conocer su estructura, composición, información legislativa, actividades y otros temas de interés general, a lo que contribuyen los diversos órganos camerales.

2.- Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados

Aprobado el 2 de noviembre de 1997 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre 1997, teniendo por objeto integrar y complementar las disposiciones de la Ley Orgánica y del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, referentes al funcionamiento de las Comisiones ordinarias y Comités de la Cámara de Diputados.

Este Acuerdo consta de tres apartados los cuales son:

1.- De la Junta Directiva de las Comisiones y de los Comités:

En este se regula y se estipula que el Presidente y los Secretarios de cada Comisión o Comité de la Cámara conformarán la Junta Directiva, así mismo regula sus funciones, las cuales son:

- “a) Presentar proyectos sobre planes de trabajo y demás actividades a la Comisión o Comité.
- b) Integrar subcomisiones para la presentación de anteproyectos de dictamen o resolución, así como para la coordinación de actividades con otras Comisiones, Comités o dependencias administrativas.
- c) Elaborar el orden del día de las reuniones de la Comisión o Comité.”⁵²

⁵¹ Información obtenida de la pagina www.diputados.org.mx. Consultada el día 02 de marzo del 2003.

⁵² Idem.

De igual forma regula las atribuciones del Presidente de la Junta Directiva, las cuales son:

- “a. Convocar a las reuniones de trabajo, presidirlas, conducir las e informar de su realización a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y su publicación en la Gaceta Parlamentaria.
- b. Nombrar al Secretario Técnico y proponer a la Comisión o Comité el nombramiento de los asesores.
- c. Vigilar el envío de la documentación a la Gaceta Parlamentaria para su publicación.”⁵³

2.- De las Reuniones

En este se regula y estipula que el Presidente de cada Comisión o Comité está obligado a convocar a reunión, con anticipación de al menos veinticuatro horas durante los periodos de sesiones o de cuarenta y ocho horas durante los recesos, a solicitud de cualquier grupo parlamentario de la Cámara, quien será representado para este fin por el secretario correspondiente. Si el Presidente se niega a realizar la convocatoria, ésta se podrá expedir y será válida con la firma de la mayoría de los integrantes de la Junta Directiva. Si a la reunión no concurre el Presidente, uno de los secretarios nombrado por los asistentes presidirá la reunión.

Regula de igual forma que las convocatorias a reuniones de Comisiones y Comités deberán publicarse en la Gaceta Parlamentaria con la anticipación mínima señalada en el artículo anterior, según sea el caso, salvo urgencia determinada por la mayoría de los miembros de la Junta Directiva, y deberán incluir lo siguiente:

- “a. Proyecto de orden del día.
- b. Fecha, hora y lugar preciso de su realización, dentro del Palacio Legislativo.
- c. Relación pormenorizada de los asuntos que deberán ser votados por la Comisión o Comité.”⁵⁴

Especifica que los dictámenes sobre proyectos de ley o decreto se discutirán aplicando en lo procedente las normas contenidas en el Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones;

⁵³ Información obtenida de la pagina www.diputados.org.mx. Consultada el día 02 de marzo del 2003.

⁵⁴ Idem.

Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados, y que los votos particulares deberán presentarse para su publicación con la anticipación señalada en los artículos décimo segundo y décimo séptimo del Acuerdo Parlamentario relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados. Además regula que las actas de las reuniones de las Comisiones y Comités serán firmadas por el Presidente y los secretarios; las actas de las subcomisiones serán firmadas por los coordinadores. Todas las actas serán publicadas desde luego en la Gaceta Parlamentaria.

De igual forma regula que las reuniones de las Comisiones ordinarias y especiales de la Cámara se podrán transmitir a través de televisión y las que se realicen con propósitos de información y audiencia serán públicas y que los acuerdos de los Comités serán difundidos desde luego en la Gaceta Parlamentaria.

3.-De las Atribuciones:

En este punto se regulan las funciones de las Comisiones que son:

- a. Realizar las actividades que se deriven de la Ley y del Reglamento, de los Acuerdos del Pleno, los que le turne la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y los que acuerden por sí mismas, en relación a la materia o materias de su competencia.
- b. Evaluar periódicamente el Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia, así como de los informes que presente el Ejecutivo a la Cámara.
- c. Elaborar su programa anual de trabajo, que deberá incluir la realización de audiencias, consultas populares, foros, visitas, entrevistas, convocatorias a particulares y comparencias de servidores públicos, cuando fuere necesario.
- d. Rendir un informe anual de sus actividades que será presentado a la Cámara a través de su publicación en la Gaceta Parlamentaria.”⁵⁵

Del mismo modo regula que las Comisiones podrán crear subcomisiones para elaborar anteproyectos o atender asuntos específicos, las cuales funcionarán con la concurrencia de la

⁵⁵ Información obtenida de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 02 de marzo del 2003.

mayoría de sus integrantes y bajo las siguientes bases: *a)* Deberán integrarse cuando menos con tres diputados, *b)* Todos los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a contar con un representante buscando una participación equilibrada en su integración, *c)* El Presidente dará seguimiento y apoyo a los trabajos de las Subcomisiones, *d)* La designación de los diputados que integrarán las Subcomisiones se efectuará por conducto de la Junta Directiva sin necesidad de que la Comisión celebre reunión para ello, *e)* Los integrantes de la Subcomisión deberán, en su primera reunión: 1) Designar a un Coordinador quien además será el ponente, 2) Convenir con el Presidente el plazo en el cual deberá elaborarse el anteproyecto de dictamen, y 3) Determinar el calendario de sus reuniones.

3.- Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

Aprobado el 7 de abril de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 1998, en el cual se dispone la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas como órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas del país.

Esta Unidad formará parte de la estructura de servicios legislativos, técnicos y administrativos de la Cámara, y se encargará de preparar y proporcionar elementos para el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados.

De las funciones de la mencionada Unidad, mencionadas en el Artículo 2 del Acuerdo, podemos destacar las siguientes:

I. Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y presentar reporte a la misma sobre los resultados de dicho análisis;

II. Analizar el informe anual sobre las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el

contenido de éste al inicio del periodo presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos aspectos;

III. Analizar las iniciativas de presupuesto, ley de ingresos, leyes fiscales y los criterios de política económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el informe sobre tarifas al comercio exterior y, en general, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que presente el mismo Ejecutivo. La Unidad recibirá las iniciativas mencionadas por conducto de las comisiones correspondientes de la Cámara;

IV. Elaborar análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; la Comisión de Hacienda y Crédito Público; y la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, sobre el tema de finanzas públicas”.⁵⁶

Como podemos observar, derivada de la facultad que tiene la Cámara de Diputados para analizar el Presupuesto de Egresos así como la Ley de Ingresos, la Unidad apoyará a los legisladores en el estudio y dictamen de estas iniciativas así como las demás que versen sobre la materia fiscal, económica y financiera a fin de facilitarle el trabajo a los legisladores, ya que se conformará por especialistas e investigadores en estas disciplinas cuyo ingreso será por concurso de oposición en concursos abiertos.

También asesorará a las Comisiones de trabajo cuando estas requieran información económica al Poder Ejecutivo, a fin de mejorar la calidad y cantidad de los datos para el desempeño de las funciones de los diputados.

Unidades como las de este tipo son las que se ha visto hacen falta para que los legisladores cuenten con el apoyo de especialistas en diversas materias que les permitan tener un amplio y profundo conocimiento de los temas que les corresponde desahogar, y así se evitaría la impresión que se tiene de que en muchas ocasiones legislan al vapor.

⁵⁶ Información obtenida de la pagina www.diputados.org.mx. Consultada el día 02 de marzo del 2003.

4.- Acuerdo Parlamentario relativo a la Comisión de Jurisdicción y a la Sección Instructora de la H. Cámara de Diputados

Aprobado el 30 de abril de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo 1998, toda vez que es necesario complementar las disposiciones de las normas existentes en materia de responsabilidades de los servidores públicos para el adecuado funcionamiento de los órganos encargados de los procesos de sustanciación y el desahogo de los procedimientos.

Dicho Acuerdo consta de seis artículos:

Artículo Primero.- El presente Acuerdo Parlamentario, complementa las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a la sustanciación de los procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos que competan a esta H. Cámara de Diputados.

Artículo Segundo.- Regula la integración de la Comisión de Jurisdicción que se prevé en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en el artículo 42, numeral 5, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y que será se integrará de 30 miembros: PRI 14 diputados; siete PRD; siete PAN; un diputado PT y un diputado PVEM.

Artículo Tercero.- Regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Jurisdicción y que se sujetará en lo conducente a lo dispuesto en el Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, aprobado en la sesión del 2 de diciembre de 1997.

Artículo Cuarto.- Regula las facultades de la Comisión de Jurisdicción y que son:

a) Conocer y dirimir las controversias que surjan en la Sección Instructora.

b) Recabar informes periódicos de la actuación de la Sección Instructora.

Artículo Quinto.-regula la integración de la Sección Instructora, buscando una participación plural de los grupos parlamentarios que integran la H. Cámara de Diputados.

Artículo Sexto.- La Sección Instructora tomará sus resoluciones por consenso. A falta del mismo, el asunto se tomará de inmediato a la Comisión de Jurisdicción.

5.- Acuerdo relativo a los Apoyos que han de Recibir los Diputados sin Partido.

Aprobado el 15 de diciembre de 1998, bajo la consideración de que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que a los diputados sin partido se les deberán guardar las mismas consideraciones que a todos los legisladores, y apoyarlos en lo individual, conforme a las posibilidades de la Cámara, para que puedan desempeñar sus funciones de representación popular, dicho acuerdo consta de cuatro puntos fundamentales y uno secundario los cuales son:

PRIMERO. Este regula que los apoyos que recibirán los diputados sin partido, consistirán en el otorgamiento de recursos humanos y materiales, espacios adecuados y, en general, todo aquel servicio que coadyuve al óptimo desempeño de sus labores legislativas, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 31 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Este regula que dichos apoyos los proveerá la H. Cámara de Diputados en especie y servicios, y nunca podrán consistir en la entrega individual de cantidades de dinero en efectivo.

TERCERO. Este regula que los apoyos que han de recibir los diputados sin partido nunca serán superiores a los que reciban los diputados que formen parte de los grupos parlamentarios.

CUARTO. Regula que los órganos administrativos competentes para ejecutar el presente acuerdo serán la Oficialía Mayor y la Tesorería General de la Cámara, previa instrucción que reciban de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

QUINTO. El presente Acuerdo entrara en vigor a partir del 1 enero de 1999.

6.- Acuerdo que establece los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas

Este acuerdo se compone de seis puntos los cuales son: 1) Del registro de asistencia, 2) De los retardos, 3) De las justificaciones de inasistencia, 4) De los reportes de asistencia, 5) De los descuentos de inasistencia y 6) De la Difusión del reporte de Inasistencia, que se instalará una hora y media antes de la hora prevista para el inicio de la sesión de que se trate, y se cerrará media hora después de la misma.

Primero. Del Registro de Inasistencia.- En este punto se regula la finalidad de este Acuerdo el cual es que se comience con la puntualidad las Sesiones plenarias, para lo cual los Diputados Federales registrarán su asistencia a través del sistema electrónico de asistencia, que se instalará una hora y media antes de la hora prevista para el inicio de la sesión de que se trate, y se cerrará media hora después de la misma.

Segundo. De los Retardos.- En este punto se estipula que los Diputados Federales, podrán registrar su asistencia ante la Secretaria General mediante cédulas que se les proporcionarán, hasta media hora después del cerrado de dicho sistema.

Tercero. De las Justificaciones de Inasistencias.- En este punto se estipula que los legisladores dispondrán de diez días hábiles para que remitan por conducto de la Secretaria General al Presidente de la Mesa Directiva, las Justificaciones de las Inasistencias que tuvieron y estas deberán contar con la previa aprobación de la Coordinación del Grupo Parlamentario de que se trate.

“Sobre estos últimos, cada grupo parlamentario regulará estatutariamente, como estime pertinente, lo relativo a la justificación de dichas inasistencias.

Tanto los diputados de partido que no llegaren a constituir un Grupo Parlamentario, como los diputados sin partido a que se refiere el artículo 30 párrafo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, deberán realizar el trámite directamente ante la Secretaría General quien, de conformidad con lo que al efecto acuerde la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, resolverá lo conducente”.⁵⁷

Cuarto. De los Registros de Asistencia.- Este punto regula que la Secretaría General emitirá, al día siguiente al de la sesión de que se trate, un reporte de asistencias acompañado de copias de las cédulas de retardo que se hayan requerido, mismo que será remitido al Presidente de la Mesa Directiva y a los Coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, Asimismo, emitirá un reporte acumulado de inasistencias no justificadas, dentro de los diez días hábiles siguientes al del cierre del periodo de sesiones que corresponda, que será entregado al Presidente de la Mesa Directiva y a los coordinadores de los grupos parlamentarios, quienes podrán justificar los casos que hayan quedado pendientes de resolverse en un plazo no mayor de diez días hábiles a partir de aquel en que recibieron dicho reporte, y que en el caso de no recibir respuesta, el reporte presentado por la Secretaría General será considerado como definitivo.

Quinto. De los Descuentos.- En este punto se estipula que para cumplimiento a lo prescrito por el artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a lo dispuesto por la ley y el reglamento de la materia, la Secretaría General remitirá al Presidente de la Mesa Directiva en su carácter de Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el informe final de inasistencias sin justificar veinte días hábiles después del cierre del periodo de que se trate, a efecto de recibir la instrucción de proceder a realizar los descuentos a que haya habido lugar.

⁵⁷ Información obtenida de la página. www.diputados.org.mx. Consultada el día 04 de marzo del 2003.

Sexta. De la Difusión Del Reporte de Inasistencia.- En este último punto se estipula que en término del artículo 50 del reglamento para el Gobierno interno del Congreso, cuando un miembro de la Cámara deje de asistir a las sesiones durante diez días consecutivos, sin causa justificada, la Secretaría hará que se publique el nombre del faltista en el Diario Oficial y esta publicación seguirá haciéndose mientras continúe la falta.

De este Acuerdo, me surge la interrogante ¿Acaso este Acuerdo, tuvo que ser necesario para que los legisladores cumplieran con su trabajo que la Nación les demanda y que si fue impuesto debido al gran índice de faltas que se registran en la Cámara de Diputados?,

Esto claro no debería de ser puesto que somos sus representados los que con nuestros impuestos pagamos sus altos sueldos, y los que exigimos una eficacia y una verdadera eficiencia de las tareas legislativas.

7.- Acuerdo Parlamentario relativo a la Integración del Orden del Día, las Discusiones y las Votaciones.

Aprobado en votación económica el 14 de diciembre de 2001. Consta de quince artículos y tiene por objeto integrar y complementar las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a los criterios a que habrá de sujetarse la integración del orden del día, así como los procedimientos que se seguirán para las discusiones y las votaciones, sin perjuicio de las atribuciones que en la materia corresponden a la Mesa Directiva, según el inciso c) del numeral 2, del artículo 20 de la Ley Orgánica.

Respecto al orden del día, se establece que será formulado por la Mesa Directiva considerando las propuestas que reciba oportunamente de la Junta de Coordinación Política y de los dictámenes, informes, opiniones o resoluciones que emitan las comisiones, así mismo estipula que el orden del día incluirá siempre los puntos relativos a las iniciativas de ley o decreto presentadas por quienes tienen ese derecho en términos del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se establece el orden de prelación de los asuntos a tratar durante las sesiones para su desahogo, preferentemente de acuerdo a lo siguiente:

- a. Lectura y aprobación, en su caso, del acta de la sesión anterior;
- b. Comunicaciones;
- c. Iniciativas de Ley o Decreto;
- d. Dictámenes de primera lectura;
- e. Dictámenes o Minutas a discusión;
- f. Excitativas;
- g. Propositiones con Punto de Acuerdo;
- h. Agenda política;
- i. Efemérides.”⁵⁸

Dentro del contenido general de este Acuerdo, se regula que todas las comunicaciones serán publicadas en la Gaceta Parlamentaria. Así mismo se estipula que el orden del día será publicado en la Gaceta Parlamentaria, en la que además se incorporarán elementos documentales de los puntos a tratar, para que los diputados cuenten con la información oportuna. Asimismo, se deberá distinguir los asuntos que requieran votación, de aquellos meramente deliberativos o de información.

“Sólo por resolución del Pleno, a propuesta de la Mesa Directiva, se podrá incluir extraordinariamente algún asunto no contenido en el orden del día publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Los dictámenes publicados podrán ser objeto de dispensa de primera o segunda lectura, sólo en el supuesto de que hayan sido publicados en la Gaceta Parlamentaria y previa consulta al Pleno en votación económica. En todo caso la publicación de los dictámenes surtirá los efectos del artículo 108 del Reglamento para el Gobierno Interior.

Todo dictamen estará sujeto a votación en lo general y en lo particular sólo sobre los artículos reservados. La Mesa Directiva podrá acordar que la discusión en lo particular de un dictamen se realice en la sesión inmediata siguiente a aquellas en que se discuta en lo general.

⁵⁸ Información obtenida de la pagina. www.diputados.org.mx. Consultada el día 04 de marzo del 2003.

En la discusión en lo general de un dictamen podrán hacer uso de la palabra para fijar su posición un orador por Grupo Parlamentario en un tiempo no mayor de diez minutos.

En todo lo demás, la discusión del dictamen se ceñirá a lo que señala el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pudiendo la Mesa Directiva, en consenso con los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios acordar los términos del debate en cuanto al número de oradores y tiempo de las intervenciones, de conformidad con el artículo 20, numeral 2, inciso d) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.”⁵⁹

De igual forma regula el tiempo que duraran las intervenciones de los legisladores cuando presenten proposiciones que será un lapso no mayor de cinco minutos, y finalmente regula el tiempo que dispondrán para la intervención en la presentación de efemérides que será del mismo antes señalado.

B. Cámara de Senadores.

Después de haberse realizado una investigación, tanto en las bibliotecas y archivos de ambos recintos legislativos y en la pagina de internet de la Cámara de Senadores, no se encontró ningún acuerdo parlamentario que regule el funcionamiento interno de esta Cámara.

Comentario.

Como ha podido apreciarse, la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores cuentan con un reglamento interno que corresponde por igual a ambas Cámara del Congreso, sin que se haga diferencia específica entre la composición y funcionamiento de las dos. Además, en el reglamento se encuentran disposiciones que datan del siglo XIX, por ello al interior de la Cámara de Diputados se han hecho intentos de actualización de lo que se ha llamado la práctica parlamentaria para que se plasme en documentos que, contando con la venia del Pleno, sean las normas que regulen el ejercicio de las actividades al interior de la Cámara baja.

⁵⁹ Información obtenida de la pagina. www.diputados.org.mx. Consultada el día 04 de marzo del 2003.

Por ello es que este tipo de Acuerdos pretenden interpretar, integrar y complementar las disposiciones de la Ley Orgánica y del mismo Reglamento interno, con el propósito de proveer al mejor desarrollo de los trabajos legislativos.

Sin embargo esto no es pretexto para que los encargados de aprobar las leyes en nuestro país, no sean capaces y no se den a la tarea de actualizar su reglamento o bien, de aprobar uno nuevo en el que se prevea todas las costumbres, prácticas y métodos que permean en el desempeño de la actividad legislativa, ya que de lo contrario se estará parcialmente atendiendo las necesidades de las Cámaras con decisiones que al cambio de Legislatura quedan como letra muerta, sujetas al arbitrio de los legisladores entrantes.

CAPÍTULO TERCERO

FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

CAPITULO TERCERO

FUNCIONAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

3.1.- Las Comisiones de Trabajo de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

“Desde 1812, en general, la Constitución ha previsto la existencia de las Comisiones (artículo 134 de la de Cádiz; artículo 29 de la tercera Ley de 1836 y artículo 70 de la Constitución de 1857).”⁶⁰

En la actualidad nuestra Carta Magna dispone la existencia de las Comisiones, regulándolas en su artículo 71, último párrafo; de igual forma prevé que su función es dictaminadora en el artículo 72, inciso I; por lo que ratifica la Ley Orgánica del Congreso General en su artículo 39, inciso 3 y el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, al disponer que sus funciones son de despacho de los negocios.

La doctrina ha definido las funciones de las Comisiones de la manera siguiente:

“las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función (de examen de los 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 constitucional en lo atinente a las modalidades que ahí configura las atribuciones de las comisiones en la formación de las leyes, pero libre para disciplinar otras eventuales atribuciones.”⁶¹

Se puede concluir que es en las Comisiones donde verdaderamente se realiza la labor de estudio, análisis, depuración y dictamen de las iniciativas.

⁶⁰ ARTEAGA, NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Oxford. Volumen I. México 1999. pág. 309.

⁶¹ Idem.

Podemos explicar la existencia de las Comisiones 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.

De igual forma podemos deducir que la virtud de la intervención de las Comisiones salvaguarda el tiempo en que las Cámaras funcionan en pleno, que es corto, de igual manera se evitan distracciones innecesarias, se depuran los negocios o asuntos, se afinan y se perfeccionan las iniciativas y se desechan las improcedentes o inoportunas.

En contra punto, podemos establecer que las desventajas del trabajo en Comisiones, son que por ser audiencias privadas, por lo regular los legisladores pertenecientes a esta no asisten puntualmente a esas reuniones, por otro lado, existe la desventaja, que cuando el Congreso de la Unión se encuentra en resaca, aun en contra de lo que estipula el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dichas Comisiones dejan de sesionar.

Como ya lo señalamos, el fundamento de estas Comisiones, lo encontramos, tanto en nuestra Carta Magna como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al fundamento Constitucional, lo encontramos en el artículo siguiente:

“Artículo. 71. (párrafo último.)

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”⁶²

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ob. cit. pág.63.

Este párrafo establece como trámite, por un lado, que las iniciativas del Presidente de la República, de las Legislaturas de los Estados, así como las de las diputaciones de los mismos, podrán ser presentadas ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas. En este caso, la iniciativa necesariamente tendrá que ser presentada ante la Cámara de Diputados. Posteriormente, las iniciativas pasaran a la Comisión que corresponda, de acuerdo con la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen.

“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 modos de proceder en las discusiones y votaciones.

...

Inciso I.- las iniciativas de ley o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que trascurra un mes desde que se pasen a la comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.”⁶³

Lo dispuesto en este inciso puede ocasionar una parálisis en la creación de leyes, ya que le da un plazo muy largo a las Comisiones dictaminadoras, para que rindan sus dictámenes.

Comisiones de la Cámara de Diputados:

En cuanto al fundamento que estipula la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a las Comisiones lo encontramos en su Capítulo Sexto, Sección Primera, Artículo 39:

“Artículo 39.

1.- Las Comisiones son órganos constituidos en pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

⁶³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ob. cit. págs. 63 a 65.

2.-La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura y son las siguientes:

- I.- Agricultura y Ganadería*
- II.- Asuntos Indígenas*
- III.- Atención a Grupos Vulnerables*
- IV.- Ciencia y Tecnología*
- V.- Comercio y Fomento Industrial*
- VI.- Comunicaciones*
- VII.- Cultura*
- VIII.- Defensa Nacional*
- IX.- Desarrollo Rural*
- X.- Desarrollo Social*
- XI.- Educación Pública y servicios Educativos*
- XII.- Energía*
- XIII.- Equidad Y Genero*
- XIV.- Fomento Cooperativo y Económico Social*
- XV.- Fortalecimiento del Federalismo*
- XVI.- Gobernación Y Seguridad Pública*
- XVII.- Hacienda y Crédito Público*
- XVIII.- Justicia y Derechos Humanos*
- XIX.- Juventud y Deporte*
- XX.- Marina*
- XXI.- Medio Ambiente y Recursos Naturales*
- XXII.- Participación Ciudadana*
- XIII.- Pesca*
- XXIV.- Población, Fronteras y Asuntos Migratorios*
- XXV.- Presupuesto y Cuenta Pública*
- XXVI.- Puntos Constitucionales*
- XXVII.- Radio, Televisión y Cinematografía*
- XXVIII.- Recursos Hidráulicos*
- XXIX.- Reforma Agraria*
- XXX.- Relaciones Exteriores*
- XXXI.- Salud*
- XXXII.- Seguridad Social*

XXXIII.- Trabajo y Previsión Social

XXXIV.- Transporte

XXXV.- Turismo

XXXVI.- Vivienda.

*3.- Las Comisiones ordinarias establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y control evaluatorio con forme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*⁶⁴

Las Comisiones con que ambas Cámara cuentan, ya sea por separado o las dos juntas para atender asuntos de interés común al Congreso, son entes auxiliares, especializados, sin personalidad jurídica, que sirven para hacer más pronto el despacho de sus asuntos con un mejor y detallado análisis de las iniciativas de ley que se les presente.

Debe entenderse, que en lo relativo al Proceso Legislativo, entendido como algo genérico y del que pueden derivar leyes, decretos, resoluciones, sentencias, declaraciones, es determinante la actuación de las Comisiones, toda vez que sus funciones son examinar con toda precisión las iniciativas que llegan a las Cámaras e instruir las hasta ponerlas en estado de resolución.

Continuando con el análisis de las Comisiones, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General, señala la existencia de otras cuatro Comisiones, las cuales son: 1) Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, 2) Comisión del Distrito Federal, 3) Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, y 4) Comisión Jurisdiccional.

1) La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.- Esta se integrará de veinte miembros de entre los Diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma y esta se encargará de:

⁶⁴ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLII. Número 03. México D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección. págs. 12 y 13.

a).- Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades Camarales;

b).- Dictaminar las propuestas que se presentan en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento;

c).- Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias.

2) La Comisión del Distrito Federal.- Esta tendrá a su cargo tareas de dictamen legislativo y de información para el ejercicio de las atribuciones de la Cámara prevista en el Apartado A del artículo 122 constitucional, el cual prevé las facultades del Congreso de la Unión en cuanto a la expedición del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, legislar en materia de deuda pública de esta Entidad y la dictar las disposiciones generales que aseguren el buen desempeño de los Poderes de la Unión.

3) La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.- Esta realizará las tareas que le marca la constitución y su correspondiente ley reglamentaria.

4) La Comisión Jurisdiccional.- Esta se integrará por un mínimo de 12 Diputados y un máximo de 16, a efecto de que entre ellos se designen a los que habrán de conformar, cuando así se requiera, la sección instructora encargada de las funciones a que se refiere la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución en materia de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

Como podemos analizar, el artículo 39 de la Ley en comento, regula la existencia de Comisiones llamadas “ordinarias”, y que desarrollan las tareas específicas que en cada caso se señalan, y que el artículo 40 regula a las Comisiones que se les pueden nombrar como “especiales”, que desarrollan tareas específicas para el funcionamiento de las Cámaras.

En el artículo 41 de la Ley Orgánica del Congreso, de igual forma, regula la existencia de la Comisión de Investigación, la cual tendrá a su cargo la tarea de llamar a los Secretarios de los

distintos Despachos y a los Jefes de los Departamentos Administrativos para que estos les rindan cuentas de su encargo.

Como ya lo mencionamos, existen Comisiones Especiales reguladas en la Ley Orgánica del Congreso y dicho ordenamiento, en su artículo 42, faculta al Pleno de las Cámaras para que estas constituyan el numero de dichas Comisiones que se crean pertinentes para hacerse cargo de un asunto específico, señalando su objeto, numero de integrantes y el plazo para efectuar las tareas que se le designen. Una vez que cumplan su objetivo se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una Comisión Especial o a final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

De la Integración de las Comisiones de la Cámara de Diputados:

Sobre este punto, la Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 43, establece:

Las Comisiones Ordinarias se deberán constituir durante el primer mes de ejercicio de la legislatura correspondiente (septiembre), teniendo hasta treinta miembros y durarán en su cargo los integrantes hasta por el término de la misma legislatura. Los Diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas; para estos efectos, no se computará la pertenencia a las comisiones jurisdiccional y las de investigación.

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

Una vez propuesta la integración de las Comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios, que deberán incorporar a los Diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, reflejándose la proporción que representen en el Pleno, tomándose en cuenta la experiencia legislativa de los Diputados.

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

De igual forma este artículo en comento, regula que si un Diputado se separa del Grupo Parlamentario al que pertenecía en el momento de conformarse las Comisiones, el Coordinador podrá solicitar su sustitución.

De igual forma determina que los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara no formarán parte de las Comisiones.

La Ley Orgánica del Congreso es muy clara y precisa en su numeral 44, al señalarnos que los miembros de las Comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

Sobre este punto debemos recordar que en el 9 de abril del 2001, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LVIII legislatura, para ser más coercible, sometió a consideración del Pleno el “Acuerdo Parlamentario que establece los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los Diputados a las Sesiones Plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias de las mismas”. Dicho Acuerdo recordemos, tiene la finalidad de comenzar puntualmente las Sesiones Plenarias, para la cual los Diputados Federales registrarán su asistencia a través del sistema electrónico de asistencia; asimismo, los legisladores tendrán diez días hábiles para remitir sus justificaciones de las inasistencias que tuvieren a la Mesa Directiva.

Recordemos que dentro del Acuerdo Parlamentario en mención se establece que si los Diputados no justifican sus inasistencias se procederá a realizar los descuentos pertinentes a su dieta diaria, con apego al artículo 64 constitucional, desde nuestro punto de vista es muy pobre la sanción que se determina, ya que no debemos olvidar que los legisladores son representantes de la Nación y que dicha responsabilidad merece la mayor atención y tiempo, más si se considera que dichas inasistencias no se deben en su mayoría a causas de fuerza

mayor de los Diputados, sino por dedicarse a protagonizar campañas y eventos políticos que los lleven a obtener mas poder. En fin, lo cierto es que se distrae el tiempo que debe ocuparse a la atención propia de las Cámaras obviamente aumentando el rezago del trabajo legislativo.

Lo anterior lo señalo ya que debemos recordar que el día 10 de abril del 2003 el noticiero de las tres de la tarde del canal trece de la televisora de TV Azteca, dio el reportaje de que al Diputado Federal Carlos Romero de Champs, ese día se le acumulaba su décima falta de forma consecutiva a sus labores legislativas, situación que le hacia acreedor a una sanción fuerte por este hecho y de forma mágica el legislador se presento a la sesión correspondiente a ese día y sin recibir ningún tipo de sanción y al momento que el reportero del canal trece lo entrevistó para que explicara el porque de las otras nueve faltas a su trabajo, el Diputado de forma burlona y molesto le contestó que tenía otras ocupaciones.

Siguiendo con el análisis del artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso, señala que las Comisiones, para el desempeño de sus funciones, contarán con el espacio necesario par el trabajo de su Mesa Directiva y para la celebración de sus reuniones plenarias y podrán establecer subcomisiones o grupos de trabajo para el cumplimiento de sus tareas, buscando la pluralidad de los Grupos Parlamentarios representados en la Comisión.

Dentro de la Sección Tercera de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en las Disposiciones Complementarias, el Artículo 45 establece:

“1.- Los presidentes de las Comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.

2.- No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tenga el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.

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

4.- Las Comisiones ordinarias cuya materia se corresponda con los ramos de la Administración Pública Federal hará el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formulará un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su caso, podrá requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia Comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia requieran la presencia en la Cámara del titular de la Dependencia, la Comisión podrá solicitar al Presidente de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos que el Secretario de Despacho o Jefe de Departamento Administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5.- Asimismo, las Comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con base en los informes que rinda el Poder Ejecutivo Federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción I, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes.

6.- Las Comisiones tendrán las tareas siguientes:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberán ser entregados a la Legislatura siguiente:
- d) Sesionar cuando menos una vez al mes;
- e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara le turne;

Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y programación de los Trabajos Legislativos; y

*g) Realizar las actividades que se deriven de 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”.*⁶⁵

Como se puede apreciar, este artículo faculta a las Comisiones para solicitar a todas las entidades del Ejecutivo Federal, todo tipo de información o documentación sobre asuntos de su competencia, pero de igual forma se debería regular que esta información o documentación sea del todo cierta, sin encubrimientos y que cuando se trate de Iniciativas de Ley, estas obedezcan a regular una necesidad para la sociedad, lo que obligue a que se encuentren debidamente fundadas y motivadas a fin de que se apeguen a nuestro Estado de Derecho. Asimismo debería regular un plazo real para la entrega de dicha información y no dejarlo al razonamiento de las dependencias o entidades, para que no exista a una parálisis en dicho proceso.

Dentro de la estructura de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran la figura de los Comités, los cuales están regulados en el artículo 46:

“1. Los Comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las Comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

2. Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos de la Cámara o sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas.

*3. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir “Grupos de Amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente por cada Legislatura”.*⁶⁶

⁶⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLII. Numero 03. México D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección. págs. 14 y 15.

⁶⁶ *Ididem*. pág. 15.

Como podemos observar, estos Comités son única y exclusivamente órganos auxiliares administrativos de la Cámara de Diputados los cuales son: a) de Administración, b) de Bibliotecas e Información y c) de Asuntos Editoriales.

Es importante resaltar, como ya se mencionó en el Capítulo anterior, existe un Acuerdo Parlamentario relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados.

Dicho Acuerdo integra y complementa las disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre los puntos más relevantes de este Acuerdo, podemos destacar que el Presidente y los Secretarios de cada Comisión o Comité de la Cámara conformarán la Junta Directiva, que dentro de sus funciones la más importante es la de presentar proyectos de trabajo a la misma.

Asimismo señala las atribuciones del Presidente de la Junta Directiva, de las cuales las más importantes son convocar a reuniones de trabajo, presidirlas, conducir las y nombrar al Secretario Técnico.

Establece la obligatoriedad por parte del Presidente de la Comisión para convocar a reuniones, señalando el tiempo que éste tiene, 24 y 48 horas, en el primer caso es en el periodo de sesiones y la segunda en el periodo de receso.

Regula las funciones de la Comisiones de la manera siguiente:

“a) Realizar las actividades que se deriven de la Ley y del Reglamento, de los Acuerdos del Pleno, los que le turne la Comisión de Régimen interno y Concertación Política y los que acuerden por sí mismas, en relación a la materia o materias de su competencia.

b) Evaluar periódicamente el Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en lo concerniente al área de su competencia, así como de los informes que presente el Ejecutivo de la Cámara.

c) Elaborar su programa anual de trabajo, que deberá incluir la relación de audiencias, consultas populares, foros, visitas, entrevistas, convocatorias a particulares y comparecencias de servidores públicos, cuando se necesario.

d) Rendir un informe anual de sus actividades que será presentado a la Cámara a través de su publicación en la Gaceta Parlamentaria.⁶⁷

Comisiones de la Cámara de Senadores.

En cuanto al fundamento que estipula la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de las Comisiones, lo encontramos en su Capítulo Quinto.

“Artículo 85:

1. La Cámara de Senadores contará con el numero de Comisiones Ordinarias y Especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. las Comisiones serán:

a) Ordinarias: Analizan y dictaminan las Iniciativas de Ley o Decretos que le sean turnadas, así como asuntos del ramo o área de su competencia;

b) Jurisdiccional: Interviene en los términos de Ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

c) De Investigación: Las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.⁶⁸

Como podemos observar, la Cámara de Senadores, al igual que la Cámara de Diputados, cuenta con Comisiones Ordinarias y Especiales, los integrantes de las primeras los elige el Pleno en la primera sesión del primer periodo ordinario de sesiones, permanecen en el cargo el tiempo de duración de la Legislatura correspondiente; los integrante de las segundas son designados por un lapso determinado y estas serán la Jurisdiccional y la de Investigación.

⁶⁷ Información obtenida de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 10 de marzo del 2003.

⁶⁸ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLII. Numero 03. México. D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección. pág. 25.

Igualmente, la Comisión de Investigación de la Cámara de Senadores, al igual que la de la Cámara de Diputados, tiene la facultad de llamar a cuentas a los Secretarios de Despacho y Jefes de los Departamentos Administrativos, siguiendo los lineamientos constitucionales preescritos.

Las Comisiones Ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación y conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las Iniciativas de Leyes y decretos de su competencia.

La Cámara de Senadores, cuando lo determine, podrá nombrar Comisiones con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas o para desempeñar un cargo específico.

*“El artículo 88 de la Ley Orgánica, faculta la creación de Comisiones conjuntas con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común”.*⁶⁹

Continuando con el análisis de la Ley Orgánica, en su numeral 89, señala que la Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras Comisiones Ordinarias que correspondan, harán el análisis de las Iniciativas de Leyes o Decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente.

En su artículo 90, la Ley en comento, enumera la lista de Comisiones Ordinarias que existen:

“Artículo 90:

I. Las Comisiones Ordinarias serán las de:

I. Administración;

II. Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;

III. Asuntos Indígenas;

IV. Biblioteca y Asuntos Editoriales;

V. Comercio y Fomento Industrial;

⁶⁹ *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DLII, Numero 03, México, D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección. pág. 26.

- VI. Comunicaciones y Transporte;*
- VII. Defensa Nacional;*
- VIII. Derechos Humanos;*
- IX. Desarrollo social,*
- X. Distrito Federal;*
- XI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;*
- XII. Energía;*
- XIII. Equidad y Género;*
- XIV. Estudios Legislativos;*
- XV. Federalismo y Desarrollo Municipal;*
- XVI. Gobernación;*
- XVII. Hacienda y Crédito Público;*
- XVIII. Jurisdiccional;*
- XIX. Justicia;*
- XX. Marina;*
- XXI. Medalla Belisario Domínguez;*
- XXII. Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;*
- XXIII. Puntos Constitucionales;*
- XXIV. Reforma Agraria;*
- XXV. Reglamentos y Prácticas Reglamentarias;*
- XXVI. Relaciones Exteriores;*
- XXVII. Salud y Seguridad Social;*
- XXVIII. Trabajo y Previsión Social; y*
- XXIX. Turismo. „⁷⁰*

Esta Comisiones deberán contar con un Presidente y dos Secretarios. Los Presidente, los Vicepresidentes y los Secretarios de la Cámara de Senadores, durante su cargo no actuarán en ninguna Comisión Ordinaria o Especial.

Las reuniones que celebren dichas Comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. De igual forma podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que

⁷⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLII. Número 03. México, D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección. pág. 26.

asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que pueden aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Cuando estas Comisiones tomen alguna decisión en algún asunto, esta deberá ser por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito su voto particular.

Es importante señalar que la Cámara de Senadores podrá aumentar o disminuir el número de las Comisiones o subdividir las en secciones según lo conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

Las Comisiones de la Cámara de Senadores seguirán funcionando durante el receso del Congreso y los de la propia Cámara, en el despacho de sus asuntos.

Es importante destacar, que el artículo 97 de la Ley Orgánica del Congreso se relaciona directamente con el artículo 45 del mismo ordenamiento, toda vez que en estos se regula la facultad que tienen los presidentes de las Comisiones de ambas Cámaras para solicitar información o documentación a las dependencias del Ejecutivo Federal cuando se trate de asuntos de su ramo o se discuta una iniciativa relacionada a las materias que les corresponda atender, de igual manera estipula la improcedencia de dicha solicitud en caso de que la información o documentación tenga el carácter de reservada y sigue dejando a razonamiento del titular de la dependencia o entidad el plazo para proporcionar dicha información.

El artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso General del Congreso, regula tres puntos fundamentales para el buen despacho de los asuntos de las Comisiones:

“Artículo 98:

1. Pueden las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los servidores públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

2. Las Comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes.

3. La conferencia de Comisiones deberá celebrarse con la anticipación necesaria que permita la adecuada resolución del asunto que las convoca.”⁷¹

Como ya se señaló, el artículo 90 de esta Ley Orgánica, en su fracción I, regula la existencia de la Comisión de Administración, la cual es Ordinaria y tendrá la facultad de presentar a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los Grupos Parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior.

Durante el receso del Congreso, los presupuestos serán presentados a la Comisión Permanente para el mismo efecto.

Respecto de la Comisión Medalla Belisario Domínguez, el artículo 100 de la Ley Orgánica del Congreso, Estipula:

“Artículo 100:

1. De acuerdo con el decreto que crea la medalla de honor “Belisario Domínguez” del Senado de la República y su Reglamento, la Cámara de Senadores celebrará sesión solemne en el mes de octubre de cada año, para imponerla al ciudadano que haya sido seleccionado.

2. A la sesión solemne se invitará al Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Presidente de la Suprema corte de justicia de la Nación, al presidente de la Cámara de Diputados y a los demás funcionarios y personalidades que la Mesa Directiva determine.”⁷²

La Comisión Jurisdiccional se integrara por un mínimo de ocho Senadores y un máximo de doce, con la finalidad de que entre ellos se designe a los que habrán de conformar, cuando así

⁷¹ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLII. Numero 03. México. D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección. pág. 27.

⁷² *Ibidem*. págs. 27 y 28.

se requiera, la sección de enjuiciamiento encargada de las funciones a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, estando presente los Grupos parlamentarios.

La Comisión de Reglamentos y Practicas Parlamentarias se encargará de preparar los proyectos de ley o decretos para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los organismos constituidos en virtud de esta Ley Orgánica del Congreso General.

De la Integración de las Comisiones de la Cámara de Senadores.

Sobre ente punto, la Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 104, regula:

“Artículo 104:

1. Las Comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrá hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el tiempo de la misma. Ningún Senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

2. Para la integración de las Comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de la Comisiones. Al efecto, los grupos parlamentarios formularán los planteamientos que estimen pertinentes.

3. Al plantear la integración de las Comisiones, la Junta de Coordinación Política propondrá también a quienes deban integrar sus juntas directivas. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los senadores pertenecientes a los distintos grupos parlamentario, de forma tal que se refleje la proporción que representen en el Pleno.

4. A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de

*representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas.*⁷³

Este artículo tiene relación directa con el numeral 43 del mismo ordenamiento y prácticamente regulan la integración de sus Comisiones bajo la misma tesitura, con excepción del número de miembros que conformarán las Comisiones, ya que en la de los Diputados tendrán hasta treinta miembros y la de los Senadores tendrá hasta quince miembros

De la organización de la Comisiones de la Cámara de Senadores

La Ley Orgánica del Congreso General, en su artículo 105, regula:

“Artículo 105:

1. Los miembros de las Comisiones están obligados a acudir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar a ellas por causa justificada debidamente comunicada y autorizada por el Presidente de la Comisión correspondiente.

2. Los grupos parlamentarios tendrán, en todo tiempo, el derecho de solicitar cambios en la adscripción de sus integrantes ante las comisiones de la Cámara, o para sustituirlos provisionalmente por causa justificada. El coordinador del grupo parlamentario respectivo hará la solicitud de sustitución definitiva o por el periodo de sesiones y el receso subsecuente a la Junta de Coordinación Política, con objeto de que éste lo plantee, por conducto de la Mesa Directiva, al Pleno de la Cámara. Durante los recesos, el Presidente de la Cámara podrá acordar la sustitución, con carácter de provisional, previa solicitud de la Junta.

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

En todo caso, las comisiones ordinarias contarán con un Secretario Técnico.

⁷³ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLII. Número 03. México D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección. pág. 28.

4.No habrá retribución extraordinaria alguna por las tareas que los Senadores realicen como integrantes de las comisiones.”⁷⁴

Este artículo regula la obligatoriedad de los legisladores para que asistan a sus reuniones y como ya sabemos el artículo 64 de nuestra Carta Magna, regula la sanción que se les impondrá a los legisladores que falten a sus reuniones, la cual a nuestro punto de vista, en la actualidad es insuficiente e inoperante, toda vez que a nuestros legisladores les es indiferente el perder un día de dieta, así que para que exista una eficiencia en las tareas legislativas hacen falta sanciones más severas.

De igual forma estipula que las Comisiones contaran con el apoyo técnico de carácter jurídico necesario para la formulación de proyectos de dictámenes o informes, pero si en un principio hemos señalado que es en las Comisiones en donde se da el verdadero trabajo legislativo para expedir leyes que regulan nuestro país, este apoyo debería de ser de tipo profesional por licenciados en derecho así como otros expertos en la materia.

Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

El fundamento de las Comisiones que este ordenamiento regula, lo encontramos en su artículo 65, el cual establece:

“Artículo. 65:

Para el despacho de los negocios se nombrarán por cada una de las Cámara, Comisiones Permanentes y Especiales que los examinen e instruyan hasta ponerlos en estado de resolución. Las Comisiones Permanentes se elegirán en la primera sesión que verifiquen las Cámaras después de la apertura del periodo de sesiones de su primer año de ejercicio.”⁷⁵

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DLII, Numero 03, México, D. F. del viernes 3 de septiembre de 1999. Primera Sección, pág. 28.

⁷⁵ Información obtenida de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 10 de marzo del 2003.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, de igual manera que la Ley Orgánica del Congreso General, regula la existencia de las Comisiones de Trabajo para el despacho de los asuntos de las Cámaras, con la diferencia que en el primer ordenamiento llama “Comisiones Permanentes” a las Comisiones que el segundo ordenamiento llama “Comisiones Ordinarias”, pero que en el fondo tienen las mismas funciones.

Esta este reglamento en su artículo 66, nos marca con exactitud las Comisiones Permanentes que existen:

“Artículo 66. Las Comisiones Especiales serán, Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Agrarios; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito; Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industria; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Publicas; Pesca; Petróleo; Planeación del Desarrollo Económico y Social; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Recursos Hidráulicos; relaciones exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicios Consulares y Diplomáticos; Tierras Nacionales; Trabajo; Turismo y Vías Generales de Comunicación.”⁷⁶

Este reglamento; regula la existencia de una Comisión Ordinaria, la Revisora de Credenciales.

Dicho reglamento estipula que la Comisión de administración se renovará cada año y se elegirá en la primera sesión de cada periodo ordinario, así como la Comisión Inspector de la Contaduría Mayor de Hacienda que se renovará igualmente cada año y será electa en el mismo acto que la anterior, estando sujeta en sus atribuciones al Reglamento respectivo y a los acuerdos que al efecto dicte la Cámara de Diputados.

⁷⁶ Información obtenida de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 12 de marzo del 2003.

Cada Cámara podrá aumentar o disminuir el número de estas Comisiones y subdividirlas en los ramos correspondientes, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios. Asimismo cada una de las Cámaras nombrará las Comisiones Especiales que crea conveniente cuando la exija la urgencia y calidad de los negocios.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, estipula la existencia de la Gran Comisión, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, dicha Comisión encuentra su fundamento en el artículo 72 del Reglamento en comento.

Integración de la Gran Comisión:

“Artículo 72. La gran Comisión se compondrá, en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada estado y cada territorio, y otro del Distrito Federal; y en la de Senadores, de uno por cada estado y otro por el Distrito Federal, todos los cuales serán designados en la sesión siguiente a la apertura del primer periodo de sesiones del primer año de cada Legislatura, de conformidad con las siguientes reglas:

I. Cada Diputado nombrará de entre sus miembros, en escrutinio y a mayoría de votos, al que deba representarla en la Gran Comisión;

II. Cuando un Diputación conste solamente de dos Diputados o cuando siendo más, sólo dos de los que deban componerla concurran a la sesión en que haya de nombrarse la Gran Comisión y no se haya presentado el designado por la mayoría, pertenecerá a la Gran Comisión aquel de los dos que designe la suerte;

III. Si un solo Diputado constituye una Diputación o uno solo de los que deban formarla está presente al organizarse la gran Comisión, él será quien represente en ella a su estado, territorio o al Distrito Federal, respectivamente;

IV. En el Senado, la elección de los veintinueve miembros de la Gran Comisión se hará por sorteo de entre los dos Senadores de cada estado y del Distrito Federal que estuvieran presentes. Si al efectuarse esta elección no estuviere presente más de un Senador por Estado, aquél formará parte de la Gran Comisión y si no estuviere ninguno el que primero sea recibido será miembro de ella.

*V. Si ninguno de lo Diputados o Senadores que deban representar en la Gran Comisión, o un estado o territorio o al Distrito Federal estuviere presente al nombrarse aquella, el primero que sea recibido por su respectiva Cámara entrará, desde luego, a formar parte de dicha Gran Comisión mientras la Diputación hace la elección por mayoría.*⁷⁷

Esta Gran Comisión, para que funcione, nombrara de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, a un Presidente y un Secretario que durarán en su cargo tanto como la misma Comisión, la que no podrá deliberar sino con la mayoría de los miembros que deban componerla.

Dentro de las funciones de esta Gran Comisión, la más importante es la de proponer a su Cámara respectiva el personal de las Comisiones Permanentes y Especiales.

De igual manera la Gran Comisión someterá a la consideración y resolución de su Cámara, los nombramientos o remociones de los empleados de la misma y dictaminara sobre las licencias que soliciten proponiendo los substitutos, así como a los nuevos empleados para cubrir las vacantes.

El Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, dentro de sus disposiciones regula que la Gran Comisión, al día siguiente de la apertura de las sesiones del primer año, presentará a la Cámara respectiva, para su aprobación, la lista de las Comisiones Permanentes y la de los Insaculados para el Gran Jurado que se podrán inmediatamente a discusión.

En caso de que llegara a haber vacantes en la Comisiones, la Gran Comisión se reunirá para proponer a los que deban cubrirlas observándose, en tal caso, las reglas anteriormente establecidas para el nombramiento de Comisiones.

En este Reglamento, se estipula la creación de Comisiones que no estén legalmente preestablecidas:

“Artículo 79: Las Comisiones no reglamentadas específicamente se compondrán, en lo General, de tres individuos propietarios y uno suplente y solo podrá aumentarse su

⁷⁷ Información obtenida de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 17 de marzo del 2003.

*personal por acuerdo expreso de la Cámara. Los suplentes cubrirán las faltas temporales de los propietarios y en caso de falta absoluta de estos, quedarán como propietarios nombrándose nuevos suplentes. Será Presidente de cada Comisión el primer nombrado y, en su falta, el que le siga en el orden del nombramiento.*⁷⁸

El artículo anterior nuevamente faculta a las Cámara para crear las Comisiones que crean pertinentes para el mejor despacho de sus asunto, pero es importante recalcar que se lograría un mejor despacho de los asuntos, si se regulara dentro de este precepto, una sanción ejemplar para los legisladores que falten a sus compromisos con sus Comisiones, ya que no se soluciona nada con las suplencias, ya que estas sólo provocan parálisis en nuestro sistema legislativo.

Respecto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en su Artículo 80, dispone:

*“Artículo 80. El tercer día útil del periodo ordinario de sesiones de cada año, la Cámara de Diputados nombrará, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta que se compondrá de cinco individuos y a la cual pasará inmediatamente que se reciban, el Proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior que remita el Ejecutivo.”*⁷⁹

Esta Comisión tendrá la obligación, al examinar dichos documentos y de presentar dictamen sobre ellos dentro de los treinta días siguientes.

Cuando uno o más individuos de una Comisión tuviere interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrá de votar y firmar el dictamen y lo avisarán por escrito al Presidente de la Cámara, a fin de que sean substituidos para el sólo efecto del despacho de aquel asunto.

Dentro de las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General, en cuanto a las Comisiones, encontramos regulado que los Presidente de las Comisiones son los responsables de los expedientes que se pasan a su estudio y que deberán firmar el recibo de

⁷⁸ Información obtenida en la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 20 de marzo del 2003.

⁷⁹ Idem.

ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuese devuelto.

De igual forma se debería regular lo concerniente al supuesto del extravío de algún expediente ya que ni en la Ley Orgánica del Congreso ni en el Reglamento en análisis se estipula este punto. A lo cual propongo que se sancione con apego a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a través de la Comisión Jurisdiccional, debido a la gran importancia y relevancia nacional de dichos expedientes que no pueden ser extraviados o perdidos por ningún motivo.

Este Reglamento al igual que la Ley Orgánica, dispone que los Presidentes y los Secretarios de la Cámaras no podrán pertenecer a ninguna Comisión durante el tiempo de sus encargos.

En su numeral 85, el Reglamento en análisis, regula:

“Artículo 85. Las Comisiones de ambas Cámaras seguirán funcionando, durante el receso del Congreso, para el despacho de los asuntos a su cargo. El Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros de la Comisión y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes. Si alguno de los miembros de las Comisiones tuviera que ausentarse de la capital, lo avisará a la Cámara antes de que se cierren las sesiones.

Durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente tendrá, en lo conducente, las facultades que en relación con las Comisiones de ambas Cámaras otorgan a la Presidencia de las mismas la Fracción III y XVI del artículo 21 de este reglamento.”⁸⁰

Como podemos observar, este artículo, al igual que la Ley Orgánica del Congreso, regula el funcionamiento de las Comisiones durante el receso del Congreso de la Unión para el despacho de los asuntos, pero sigue consintiendo la facilidad a los legisladores integrantes de las mismas para que falten a sus obligaciones para lo cual fueron elegidos por los ciudadanos.

⁸⁰ Información obtenida en la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 20 de marzo del 2003.

Continuando con el contenido del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, regula, al igual que la Ley Orgánica del Congreso General, que los miembros de las Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas. A lo cual apuntamos que sería absurdo e intolerable que cobrarán doble vez por hacer su trabajo por lo que constitucionalmente tienen obligación de hacer.

Todas las Comisiones deberán presentar su dictamen, en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. Sobre este punto, nuestro razonamiento estriba en que se regulara que dichos dictámenes además de contener lo antes señalado, estipularan la constitucionalidad para su procedencia y aprobación.

Para que exista dictamen de alguna Comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la compone. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrá presentar voto particular por escrito.

El artículo 89 del ordenamiento en comento, estipula:

“Artículo 89. Las Comisiones, por medio de su Presidente, podrá pedir a cualesquier archivos y oficinas de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que se estimen pertinentes convenientes para el despacho de los negocios y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la Republica.”⁸¹

La disposición antes señalada, de igual manera la regula la Ley Orgánica del Congreso, a la cual ya hicimos nuestro comentario, sólo agregaré que de nada sirve que exista esta disposición si no se aplica en la realidad, por ejemplo, ahora que está en debate si hubo o no lavado de dinero en la campaña política del ahora Presidente Vicente Fox Quesada por parte

⁸¹ Información obtenida de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 28 de marzo del 2003.

de la agrupación “Amigos de Fox”, si el mismo Presidente de la República no exige que sean abiertos estos archivos para que sea esclarecida la verdad.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso y la Ley Orgánica del Congreso, señalan lo mismo al señalar que las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho sus negocios que se le encomienden, pueden tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 del Reglamento en comento, quienes están obligados a guardar a cualquiera de los miembros de las Comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo 89 del Reglamento. Las Comisiones de ambas Cámara pueden también tener conferencias entre sí para expedir el despacho de alguna ley u otro asunto importante.

El artículo 91 de este Reglamento, regula un punto que no contempla la Ley Orgánica del Congreso:

“Artículo 91. Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por mas de cinco días, la Secretaria lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.”⁸²

Como ya señalé, esta disposición sólo se contempla en el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, pero a nuestro punto de vista, dicha disposición es muy vana ya que es verdad que al suspenderse el funcionamiento de una Comisión se genera una parálisis en nuestro sistema legislativo como ya sea dicho, para lo cual y complementar dicho artículo se debería regular las causas por las que procedería esta suspensión o demora.

⁸² Información obtenida de la página www.diputados.org.mx. Consultada el día 28 de marzo del 2003.

Siguiendo con el análisis del contenido de este Reglamento, regula que cualquier miembro de la Cámara puede asistir, pero sin voto a las conferencias de las Comisiones, con excepción de las sesiones del Gran Jurado, y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio.

Para el despacho de los negocios de su incumbencia, las Comisiones se reunirán mediante cita de sus respectivos Presidentes y podrán funcionar con la mayoría de los individuos que la formen.

Finalmente se regula que las Comisiones durante el receso de las Cámaras, continuará el estudio de los asuntos pendientes hasta producir el correspondiente dictamen. También estudiará y dictaminará las iniciativas que les sean turnadas por la Comisión Permanente durante ese receso.

Una vez que éste firmados los dictámenes por la mayoría de los miembros de las Comisiones encargadas de un asunto, se imprimirán junto con los votos particulares si los hubiere y se remitirán a los Diputados o Senadores, según corresponda para su conocimiento y estudio.

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

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

Según Shaw Malcolm, las principales ventajas de los sistemas de comisiones son:

“por un lado, que permiten desahogar efectivamente el trabajo y, por el otro, permiten aprovechar la experiencia de los legisladores en distintos ámbitos. Además, las comisiones, al ser espacios de discusión mas reducidos y menos públicos, facilitan la negociación entre partidos al tiempo que fomentan la participación de los legisladores en tanto que el grado de influencia que éstos ejercen en las comisiones es mucho mayor que en el Pleno.”⁸³

⁸³ PAOLI, BOLIO, José Francisco. *La Cámara de Diputados en la LVIII Legislatura*. Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México 2000. págs. 52 y 53.

Como podemos observar, las Comisiones de trabajo de las Cámaras, como órganos privilegiados para la toma de decisiones, importan en tanto que pueden influir en las medidas del Gobierno, influyendo o determinando la legislación y supervisando las acciones del Ejecutivo de manera tal que influyan en lo que se hace o se deja de hacer.

Se debe reconocer, por un lado, la característica fundamental de la Comisiones de ser mecanismos de control al ejercicio del poder público y, por el otro, se debe de identificar como instrumentos apropiados para dotar de información al Parlamento.

Al fundarse estas Comisiones como mecanismos de control, deberán proteger los derechos de los sujetos que en principio tienen más interés en controlar al Gobierno (las minorías), y que se les ha dotado de un conjunto de facultades coactivas para acceder a información necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, citar testigos, e, inclusive, para destituir funcionarios del Gobierno que no colaboren eficazmente con ellas.

El sistema jurídico mexicano debe avanzar hacia la consolidación de las Comisiones como verdaderos instrumentos de control. En México se carece de una tradición en su utilización, al tiempo que existe una deficiente regulación en la que sólo se prevé a nivel constitucional la integración de Comisiones para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, limitando la posibilidad de investigar cualquier otro asunto que se sea de interés público. Además, en este sistema no se reconoce el derecho de las minorías parlamentarias para crear este tipo de Comisiones e éstas carecen de facultades para solicitar información documental, para citar testigos y para sancionar las negativas.

3.2.- Influencia de los Partidos Políticos en las Comisiones.

“Los Partidos Políticos son asociaciones de ciudadanos que con ayuda de su propia organización aspiran a influir en un determinado sentido sobre la formación de la voluntad del Estado.”⁸⁴

⁸⁴ STEINE, Ekkehart. *Derecho Político*. Editorial Aguilar. Madrid. 1973. pág.155.

Detrás de todo Partido Político existen múltiples asociaciones, las cuales agrupan diferentes corrientes de opinión y de intereses. Los Partidos Políticos aspiran también a condensar los criterios de las asociaciones que los apoyan y, de esta manera, cada Partido cuenta con el apoyo de un determinado sector de la sociedad e intenta imponer su voluntad así integrada frente a la voluntad de los otros sectores, primero, por obtener el favor de los electores y, después, en el seno del Congreso por influir sobre la actividad del Estado.

“Los Partidos Políticos gubernamentales y los Partidos de Oposición desempeñan papeles diferentes, pero complementarios... Los Partidos Gubernamentales ejercen el Poder Estatal y responden de ello ante el pueblo. En la práctica se suelen inclinar a representar los intereses del sector social en que se apoyan. Los Partidos de Oposición controlan al Gobierno y constituyen una alternativa personal y objetiva. Representan de modo especial los intereses de aquellos sectores de la sociedad a los que el Gobierno pospone, e intentan movilizar en su favor a la opinión pública.”⁸⁵

Podemos afirmar la clara participación de los Partidos Políticos en nuestra formación de leyes, a través de las Comisiones de las Cámaras y de la integración del Pleno para debatir sobre proyectos de iniciativas de ley o decretos. Delegando el pueblo en sus representantes, o sea, Diputados o Senadores con su representación dentro del fenómeno dinámico de la realidad social, que lleva implícito una serie compleja de actos y hechos ubicados dentro del proceso político más amplio, equilibrando las fuerzas políticas y sociales.

Para algunos observadores de la vida legislativa, el excesivo peso de los Partidos Políticos sobre las Cámaras, se manifiesta en las posiciones políticas que los Legisladores deben adoptar como parte integrante de esos Partidos.

De igual forma algunos autores califican la influencia que ejercen los partidos políticos en los trabajos del Congreso con el término de disciplina partidaria:

Para Ozbudun, existe disciplina partidaria cuando

⁸⁵ STEINE, Ekkehart. *Derecho Político*. ob. cit. págs.155 y 156.

“los seguidores de un partido político aceptan de manera regular y acatan las instrucciones de su líder y cuando el líder tiene los medios necesarios para inducir a sus seguidores a acatar de forma coercitiva sus mandos.”⁸⁶

Para Laver Shepsle, existe disciplina partidaria cuando “un miembro del partido acata las decisiones tomadas por el régimen de toma de decisiones, independientemente si ella o el apoyan esa decisión.”⁸⁷

Se puede concluir que el termino “disciplina partidaria” se refiere al acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el líder del partido o de la fracción partidaria que se trate.

Durante el largo periodo de dominio de un solo partido sobre el sistema político mexicano, el estudio del cuerpo legislativo se limitó al examen de las fracciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso, lo que le permitió monopolizar los poderes constitucionales que residían formalmente en las dos Cámaras del Congreso.

“Dos características institucionales de los grupos parlamentarios del PRI en el Congreso han influido enormemente en el funcionamiento del sistema político mexicano en su conjunto: en primer lugar, la verdadera figura de autoridad del partido no residía en el propio Congreso, sino en el Presidente de la Republica; en segundo lugar, los grupos parlamentarios del PRI en el Congreso por lo general han mostrado un alto grado de unidad partidaria.”⁸⁸

Mientras el PRI tuvo la mayoría en el Congreso, la autoridad presidencial y la disciplina partidaria brindaron las condiciones suficientes para que el Ejecutivo tuviera ventaja en el proceso legislativo.

Los cambios recientes en la política mexicana hacen aún mas urgente el estudio de los partidos en el Congreso. En el curso de los últimos 20 años, México ha evolucionado de un régimen de

⁸⁶ Información obtenida de la pagina www.vozvoto.com.mx. Consultada el día 8 de abril del 2003.

⁸⁷ Idem.

⁸⁸ NACIF, Benito. *Foro Internacional*. Volumen XLII. Numero 1. enero-marzo. 2002. México. pág. 5.

partido único a un sistema tripartidista cada vez más competitivo, en donde las alianzas y coaliciones están siendo una constante en nuestro sistema político.

El desarrollo de la oposición como un todo, es el resultado de la expansión del antiguo partido de oposición de centro-derecha, el Partido Acción Nacional (PAN), y del nacimiento en 1989 de un nuevo partido de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El debilitamiento constante de la hegemonía política del PRI entro en una fase crítica tras las elecciones de 1988. Por primera vez desde su fundación, la proporción de escaños del PRI en la Cámara de Diputados no alcanzó las dos terceras partes requeridas para aprobar enmiendas a la Constitución. Esto obligó al gobierno priista entrante a negociar con los partidos de oposición los cambios legislativos que implican modificaciones constitucionales.

La pérdida del control por el PRI de las decisiones tomadas en la Cámara de Diputados transformó a los partidos de oposición, de meros ratificadores simbólicos de la mayoría priista, en actores medulares dentro del Congreso.

Sólo comprendiendo la forma en que operan el PRI y los partidos de oposición dentro del Congreso podremos entender las repercusiones del nuevo equilibrio pluripartidista del poder en las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo, así como el papel que desempeña el Congreso en el proceso de formulación de leyes.

“Si bien, existen tres grupos o fracciones parlamentarias, como se les conoce formalmente, en el Congreso, los legisladores por lo general fungen como agentes de sus organizaciones nacionales partidistas. Esto se debe a que ciertos dirigentes partidistas, ajenos al Congreso, controlan la designación de los cargos legislativos y el futuro político de los legisladores salientes, a quienes la Constitución les prohíbe ser reelegidos para el periodo inmediato posterior.”⁸⁹

Lo anterior denota, que los legisladores mexicanos, con el afán de asegurar su permanencia en la vida política, tendrán que seguir la línea de su partido político aunque este adopte posturas

⁸⁹ NACIF, Benito. *Foro Internacional*. ob. cit. pág. 7.

con las cuales el legislador no este de acuerdo y que vayan en contra de los interés del país pero que si benefician el interés de la organización partidista.

“Las organizaciones partidistas parlamentarias fungen como instrumentos para resolver problemas de acción colectiva. Las decisiones tomadas en la Cámara de Diputados afectan a la reputación de los partidos políticos ante el electorado. Por tanto, éstos adoptan posturas con respecto a ciertas iniciativas de ley con miras a obtener ganancias en términos de votos, y después exigen a los legisladores que sigan la línea del partido durante el paso de la iniciativa por la Cámara.”⁹⁰

Como ejemplo de lo arriba señalado podemos citar la actual postura que ha adoptado el PAN con respecto a la iniciativa de ley presentada a principio de este año que propone eliminar la tenencia vehicular, que en opinión de los políticos de la oposición, tiene fines netamente electoreros y aunque, al electorado no le importa si son o no tiempos de elección ya que esta iniciativa de ley beneficiaría su economía, y la perciben con agrado.

En opinión personal, recordando que el próximo 6 de julio habrá elecciones federales para renovar a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por lo que denoto que esta iniciativa de ley no tiene como fin el bienestar de los gobernados sino el de limpiar la mala imagen que actualmente tiene el PAN por una administración deficiente y lo que buscan es hacerse de votos para la próxima contienda federal, toda vez que esta iniciativa está fuera de tiempo y sin posibilidad de procedencia en la Camarada de Senadores ya que esta se rechazaría por lógicos intereses políticos y partidistas.

“Los líderes de las Fracciones Parlamentarias Partidistas son responsables de vigilar y hacer valer las relaciones que los legisladores mantienen con la organización del partido, a lo largo de todas las etapas del proceso legislativo en las Cámara. En ellas, los líderes de las fracciones parlamentarias son principalmente responsables ante sus respectivos comités. Cada Consejo Ejecutivo Nacional (CEN) tiene la prerrogativa de designar a los líderes de los grupos parlamentarios del partido. De hecho, más que líderes parlamentarios, los coordinadores de las fracciones son funcionarios nombrados por el partido y encargados de proteger los intereses de la organización nacional del mismo.”⁹¹

⁹⁰ NACIF, Benito. *Foro Internacional*. ob. cit. pág. 16.

⁹¹ *Ibidem*. pág. 19.

De igual forma, de lo antes señalado por Benito Nacif, podemos señalar el ejemplo de la reforma del artículo 58 constitucional presentada en el mes de abril 1998 por los entonces Diputados Federales del Partido Verde Ecologista Gloria Lavara Mejía, Israel Hurtado Acosta y Jacaranda Pineda Chávez, en donde se propuso reducir la edad requerida para ser Senador de la Republica, la cual era de 35 años cumplidos al día de la elección, para quedar a 25 años cumplidos al día de la elección; esta iniciativa sin duda fue un juego político entre los partidos PRI y Verde Ecologista, para que en la Legislatura LVIII su actual dirigente Jorge Emilio González Martínez pudiera ocupar un curul en la Cámara Alta de nuestro país. Puntualizo esto ya que el PRI apoyó al Verde Ecologista en su propuesta, y en reciprocidad éste ultimo socorrió al PRI para que no se aprobaran diversas demandas de juicio político en contra de servidores y ex-servidores públicos con militancia en el partido tricolor.

Lo más nefasto de este juego político convertido en reforma constitucional, es que se ha ultrajado la raíz etimológica de la palabra Senado, toda vez que de conformidad con el Diccionario Etimológico de la Lengua Española, Senado “proviene del latín *senatus* que significa consejo supremo de Estado (Roma) y en sentido amplio significa Consejo de Ancianos o Viejos”.⁹²

En abono a lo anterior debemos señalar que

“la gran mayoría (85% en promedio) de los legisladores miembros de la Cámara de Diputados no tiene experiencia previa en este órgano, por lo que no están familiarizados con los complejos procedimientos parlamentarios de una asamblea de 500 miembros. Más aun, sus perspectivas de desarrollo político dependen básicamente de sus contactos con el CEN de su partido. En consecuencia, los miembros de la Cámara no hacen sino ratificar la elección de los líderes de las fracciones parlamentarias y como consecuencia de esto ratificarán todo lo que estos les ordene tanto en Pleno como en Comisiones”⁹³.

Sirva el siguiente personal: un alto porcentaje de nuestros legisladores no cuentan con experiencia legislativa o siquiera el conocimiento previo del trabajo parlamentario, lo que desde luego no significa una vergüenza, ya que dicha experiencia o conocimiento se adquiere

⁹² GÓMEZ, DE SILVA, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*. México 1988. pág. 633.

⁹³ Información obtenida de la página www.procesos.com.mx. Consultada el día 14 de abril del 2003.

con el tiempo y con la práctica, sin embargo, lo que sí resulta penoso es que no se preocupen por obtener el conocimiento y la capacidad necesaria y requerida para ser un representante de la Nación, esto recordando la entrevista hecha el día 19 de abril de 1998 por parte de la televisora del canal trece en su noticiero de las tres de la tarde a diversos legisladores de la LVII Legislatura sobre el número de artículos que integran nuestra Carta Magna, en donde un gran número de ellos no lo sabía con exactitud, y es que hay que recordar que en esa Legislatura los Diputados y Senadores se pronunciaban por una necesaria reforma a la Constitución Política de México, sin que tuvieran pleno conocimiento numérico de la misma.

Como se ha observado en el transcurso de los años, en el Congreso de la Unión los grupos parlamentarios coordinan la conformación de las mayorías que habrán de decidir la aprobación de las iniciativas de ley, primeramente en las Comisiones y posteriormente en el Pleno, pues su propósito es concentrar los poderes camerales para conseguir sus objetivos colectivos.

Antes de las elecciones federales de 1997, cuando el PRI tenía la mayoría en la Cámara de Diputados, pudimos apreciar que este partido pudo asignar las posiciones de influencia, como son los cargos en las Comisiones y la coordinación de las mismas, así como ajustar la agenda legislativa, regulando el peso de las iniciativas de ley desde las Comisiones hasta el Pleno.

La designación de los integrantes de las Comisiones Ordinarias de las Cámaras es, tal vez, la principal tarea de organización de las fracciones parlamentarias y donde se ve la mayor influencia de los partidos políticos ya que es aquí donde se analizan y dictaminan las leyes que a su conveniencia cubrirán sus intereses.

Desde la reforma de 1991 a la Ley Orgánica del Congreso, la lista de miembros para las Comisiones Ordinarias, incluidos el coordinador y los secretarios, es elaborada por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y después sometida a la consideración del Pleno para su aprobación.

Dicha reforma de las Cámaras también puso fin al monopolio priísta de la coordinación y los secretarios de las Comisiones, ya que

“la practica adoptada tras la reforma de la Cámara consistió en asignar la coordinación y las secretarías de las Comisiones con base en el tamaño del grupo parlamentario de cada partido. Este proceso ha dado lugar a intensas negociaciones entre los líderes de los partidos que conforman la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ya que dicha Comisión dispone la asignación de los escaños, las secretarías y las coordinaciones de las Comisiones a los miembros de su delegación partidaria.”⁹⁴

Durante el curso de este trabajo recepcional, me he percatado que las Comisiones Ordinarias, al igual que las Cámaras, al ser reconstituidas desde cero al inicio de cada periodo de sesiones o al inicio de las legislaturas, permite que los dirigentes de los partidos políticos adquieran gran influencia mediante la asignación de los cargos en las Comisiones.

“La ausencia de una mayoría unipartidista en la Cámara de Diputados ha hecho que la etapa de comisiones cobre más importancia en cuanto al resultado final del proceso legislativo. La aprobación disciplinada de los representantes del PRI en las Comisiones ha dejado de garantizar que las iniciativas de ley pasen de las Comisiones al Pleno sin un verdadero análisis jurídico de las mismas. Para que sean turnadas al Pleno es necesario el apoyo de una mayoría pluripartidista.”⁹⁵

Finalmente concluiré apuntando que el hecho de que los dictámenes de las Comisiones sean necesariamente el producto de negociaciones pluripartidistas no significa que haya aumentado la influencia independiente de las Comisiones Ordinarias en el proceso legislativo, ya que aún prevalece un alto grado de disciplina partidista entre los partidos políticos, y el poder de sus dirigentes al integrar Comisiones todavía es irrestricto. Los representantes de las Comisiones siguen fungiendo como agentes disciplinados de sus partidos políticos. Cuando se trate de asuntos que afecten la reputación de su partido, el CEN define la postura del mismo y participa directamente en las negociaciones de los pactos legislativos, los representantes de las Comisiones pueden contribuir a definir la postura de los partidos, pero, dentro de ellos. el CEN es el que toma la decisión final.

⁹⁴ Revista voz y voto. *Bitácora de San Lázaro*. Numero 111. 15 de julio 2000. pág. 34.

⁹⁵ NACIF, Benito. *Foro Internacional*. ob. cit. pág.29.

“Durante la Legislatura 58, la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados ha oscilado entre 0.94 y 0.98 %, medida por el índice de Rice. En el caso del PRI, la disciplina ha bajado marginalmente, al pasar de 0.99 (media de la Legislatura 57) a 0.94 (media de la Legislatura 58). En el caso del PAN se observa un ligero incremento, pues su disciplina pasó de 0.91 (media en legislatura 57) a 0.98 (legislatura 58), mientras que en el caso del PRD se observa también un incremento al pasar de 0.91 (Legislatura 57) a 0.97 (Legislatura 58).”⁹⁶

A pesar de la salida del PRI de los Pinos, podemos observar que la influencia o disciplina partidaria no se ha erradicado en su totalidad, sino del contrario podemos ver que el PRI sigue teniendo gran alto grado de influencia dentro de los trabajos legislativos seguidos por el PAN que el igual y como era de esperarse también ha incrementado de la anterior legislatura (57) a la actual (58), al igual que el PRD que es el de menos incremento en su porcentaje.

3.3.- La legalidad en el análisis y aprobación de las iniciativas de Ley.

En nuestro sistema constitucional se ha establecido un procedimiento muy preciso para la creación legislativa que empieza con la presentación de la iniciativa, su discusión o análisis, aprobación, sanción, promulgación, publicación y entrada en vigor.

Como ya lo hemos señalado, el artículo 71 de nuestra Carta Magna prescribe cuales son los sujetos que tienen la facultad de iniciar leyes o decretos. Cuando estos sujetos ejercitan su facultad de iniciativa, inicia el procedimiento de creación de la ley, pues pone en actividad al órgano legislativo, a través de cualquiera de sus Cámaras, con las excepciones de empréstitos, contribuciones e impuestos, reclutamiento de tropas en la que deberá ser cámara de origen la de Diputados.

El Congreso de la Unión, como el órgano legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, interviene en la parte sustancial del proceso legislativo, que es el análisis y aprobación de la ley. Para el mejor cumplimiento de sus facultades, como ya lo hemos señalado las Cámaras del Congreso, se organizan en Comisiones de Trabajo.

⁹⁶ Información obtenida de la pagina www.vozyvoto.com.mx. Consultada el día 23 de abril del 2003.

“La etapa de análisis de una ley en las Comisiones, las cuales deberá elaborar un dictamen, consiste en recoger la opinión y la decisión del representante popular, respecto de la iniciativa presentada, de tal manera que el Diputado o Senador, al expresar su voluntad política, lo hará en cumplimiento de una responsabilidad que le ha sido delegada; en consecuencia le asiste el derechos de revisar la forma y el fondo de la iniciativa.”⁹⁷

De lo señalado, cabe comentar que en la práctica no se lleva a cabo por tres razones: en primer lugar, como ya lo hemos señalado por la razón que nuestros legisladores registran un grado muy alto de faltas a sus labores legislativas que ocasiona que dicha iniciativa no sea debidamente analizada; en segundo termino, porque los legisladores no externan su propia opinión sino que primero consultan a su respectivo grupo parlamentario, el cual les impone la resolución que deben tomar para una iniciativa, y en tercer lugar porque la mayoría de nuestras leyes son analizadas mas de forma política que de forma jurídica y se benefician mas los grupos de poder que la misma Nación.

Se puede afirmar que los integrantes de las Comisiones legislativas, jurídica y políticamente están facultados para corregir el estilo en que fue redactada la iniciativa, mejorar la forma y el orden en que fue presentado el texto, modificar la ubicación de los artículos propuestos, en caso de que consideren que tienen una mayor proximidad lógica con algún otro título o capítulo de una ley o de la Constitución.

Gámiz Parral Maximino nos dice:

“las comisiones dictaminadoras deben también estudiar el contenido de la exposición de motivos de la iniciativa, para determinar, entre otras cosas, si los problemas que se mencionan como origen para ser afrontados mediante la iniciativa son ciertos, si no exactas y verídicas las necesidades a que se alude, quiénes resultarían beneficiados, quiénes perjudicados.”⁹⁸

⁹⁷ MORA, DONATO, Cecilia. *Principales procedimientos parlamentarios*. Editorial Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México. 2000. pág. 15.

⁹⁸ GÁMIZ, PARRAL, Maximino. *Legislar, quien y como hacerlo*. Editorial Noriega. México. 2000. pág. 208.

De seguir la formula que señala Maximino Gámiz, se podría hablar de una verdadera legalidad en el estudio y aprobación de las iniciativas de ley, sin embargo en México desgraciadamente no se da, ya que bastaría recordar nuevamente la reforma que en la actualidad ya es ley del artículo 58 Constitucional, para la reducción de la edad para ser Senador, en donde nuestros legisladores no analizaron jurídicamente la exposición de motivos de la iniciativa, ya que es absurdo que los diputados manejaran como motivo de origen de la iniciativa “la numerosa y entusiasta participación de los jóvenes en las elecciones federales del año 1997.”⁹⁹ Ni se fijaron que perjudicaron a nuestra Nación ya que con esta reforma ultrajaron la etimología de la palabra Senado, provocando una controversia con la realidad y la Constitución Política.

Han sido tantas las críticas hacia nuestro Poder Legislativo, hasta el grado que el mismo Francisco Labastida Ochoa, siendo candidato a la Presidencia de la Republica por el Partido Revolucionario Institucional, propuso ante la opinión publica el 7 de enero del año 2000, la creación de un cuerpo de especialistas que asesoren y apoyen el trabajo de los legisladores del PRI para elevar el nivel de nuestras iniciativas de ley, aseverando ante el periódico Reforma lo siguiente:

“propongo la creación de un grupo de especialistas en derecho y en las materias correspondientes para que asesoren y apoyen los trabajos legislativos de los Diputados y Senadores del PRI para que exista un Congreso preparado, serio, responsable, competitivo y conocedor de las mejores soluciones para el desarrollo del país y no con intereses meramente partidistas.”¹⁰⁰

Lo anterior, en su momento se pudo haber tomado como una declaración proselitista o de campaña, pero en la realidad, lo declarado por el excandidato presidencial no se aleja de lo que en realidad hace falta en nuestro cuerpo legislativo (profesionalizar el Poder Legislativo).

Ante la "terrible confusión" y las inconsistencias del paquete fiscal del año 2002, la Confederación Patronal de la Republica Mexicana y la Conferencia de Cámaras Industriales exigieron ampliar los periodos de discusión en el Congreso, imponer exámenes de

⁹⁹ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 58 Constitucional, de 1998.

¹⁰⁰ Información obtenida de la página www.terra.com.mx/noticias. 2000. Consultada el día 7 de mayo del 2003.

conocimiento básico para los aspirantes a Diputados y Senadores, establecer mecanismos para rendición de cuentas y reducir el número de legisladores, entre otras demandas, esto con el afán de que exista una verdadera legalidad en el análisis y aprobación de nuestras leyes y no al vapor como ocurrió con este tan criticado paquete financiero.

Por su parte, Jorge Espina, Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) en aquel entonces, consideró necesario revisar a fondo el proceso legislativo para reformar el Congreso de la Unión y evitar que las leyes aprobadas por las cámaras de Diputados y Senadores frenen el desarrollo del país, declarando sobre el paquete financiero aprobado en ese entonces, lo publicado en el periódico Reforma, el día 14 de enero del 2002:

"Sobra decir que lo aprobado por los señores legisladores está muy lejos de ser la reforma fiscal correcta y por el contrario, el resultado de sus apresuradas deliberaciones ha creado una terrible confusión en el ánimo de la sociedad mexicana, que exige una rectificación de fondo en el menor tiempo posible."¹⁰¹

En este contexto, nuevamente destacó la conveniencia de profesionalizar al Poder Legislativo, establecer mecanismos de mayor transparencia y rendición de cuentas, reducir el número de congresistas y ampliar los periodos de discusión, además de permitir la reelección de Diputados y Senadores.

Por su parte, Javier Prieto, presidente de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), en aquel entonces, propuso instaurar cursos de capacitación y exámenes obligatorios para los candidatos a legisladores.

"La reingeniería podría estar reorientada a cuestionar la forma en que los legisladores llegan al Congreso; en cuestionar la representatividad; la capacitación que tienen y el proceso de votación. Actualmente, muchos legisladores empiezan a conocer los reglamentos legislativos hasta que ganan las elecciones. Sin embargo, lo ideal es que los partidos políticos ofrecieran capacitación previa para eficientar los resultados en el Congreso de la Unión."¹⁰²

¹⁰¹ Información obtenida de la página [www.terra.com.mx.noticias.2000](http://www.terra.com.mx/noticias.2000). Consultada el día 7 de mayo del 2003.

¹⁰² Idem.

De lo expresado por Javier Prieto, cabe señalar que en México la mayoría de nuestros legisladores llegan al Congreso de la Unión por compromisos políticos entre los líderes partidistas y los candidatos, por compadrazgos, por contar con una buena posición económica y no por contar con los conocimientos necesarios requeridos para tan importante responsabilidad.

Las propuestas presentadas por la COPARMEX y por la CONCAMIN son las siguientes:

- “1.-Rendición de cuentas.
- 2.-Reducción del número de legisladores.
- 3.-Profesionalización del Poder Legislativo.
- 4.-Reelección de diputados y senadores.
- 5.-Transparencia y negociación abierta con la sociedad.
- 6.-Ampliación de los periodos de discusión en el Congreso.
- 7.- Capacitación obligatoria para los diputados desde los partidos políticos.
- 8.- Evaluación de los conocimiento de candidatos a legisladores.”¹⁰³

De las reformas arriba mencionadas, en nuestro particular punto de vista, diferimos con una sola de ellas que es la de permitir la reelección de nuestros legisladores, toda vez que nuestro sistema político no está preparado para esta circunstancia y podría causar un monopolio del Poder Legislativo ya que nuestros partidos políticos solo buscan su permanencia en el poder para beneficiarse del mismo olvidándose que el poder es para servir al pueblo.

De igual forma, el Senador del PAN, Diego Fernández de Cevallos, criticó de manera fuerte al Poder Legislativo, ya que el día 9 de mayo del 2003 en el periódico “El Financiero” se publicó una entrevista radiofónica que el legislador sostuvo con el conductor Oscar Mario Beteta, el cual le preguntó que si México tenía el Congreso que se merece, al lo cual el llamado Jefe Diego respondió:

¹⁰³ Información obtenida de la página [www.terra.com.mx.noticias.2000](http://www.terra.com.mx/noticias.2000). Consultada el día 7 de mayo del 2003.

“en el Congreso hay personas con gran calidad humana y que son un gran beneficio para todos y una gran bendición de Dios, y también en todas partes se dan grillos, ignorantes, sinvergüenzas que no deberían estar ahí.”¹⁰⁴

Es del conocimiento de todos los que estudiamos la licenciatura en derecho y que estamos familiarizados con el trabajo de nuestros legisladores y que constantemente encontramos lagunas, contradicciones y errores en nuestras leyes, que este mal trabajo legislativo se debe a que la mayoría de nuestros legisladores no cuentan con el mínimo conocimiento básico del derecho ni con la mínima responsabilidad de ostentar un cargo de representación nacional y que al momento de analizar las leyes no asisten a sus asambleas de ley y que al momento de aprobar esas mismas leyes se encuentran sentados cómodamente en su curul leyendo un periódico o lo que es peor y vergonzoso durmiendo, por lo que al momento de emitir su voto resolutorio sólo se esfuerzan por votar (levantando la mano) sin haber analizado profundamente esas leyes. Ante esto, cabe la pregunta ¿cómo se podría hablar de una legitimidad en el análisis y aprobación de las leyes en México?

¹⁰⁴ Información obtenida del diario *El Financiero*. Año XXII. Numero 6288. viernes 09 de mayo de 2003.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE REFORMA DEL MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE REFORMA DEL MARCO JURÍDICO DEL PODER LEGISLATIVO

4.1.- Lineamientos generales.

Como se ha podido desprender de los apartados anteriores, el funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión no es el que se espera de un órgano legislativo nacional, en el que convergen todos los grupos sociales del país.

Hemos señalado algunas de las circunstancias peculiares de nuestros legisladores en el ejercicio de su encargo, durante el cual no necesariamente se dedica a la labor de presentar, analizar, dictaminar y votar las leyes que integraran el marco jurídico que exigen los tiempos modernos de nuestro país, exigido a través de las voces de los sectores de nuestra sociedad, cada vez más informada y por ende, más exigente con sus representantes.

4.2.- Diagnóstico.

Un aspecto que se debe tomar en cuenta es el hecho que una Legislatura se integra durante 3 años, contados de septiembre hasta agosto del tercer año de ejercicio. Sin embargo, de ninguna manera significa los legisladores desempeñan sus funciones en la totalidad de ese tiempo porque cada año de la Legislatura está dividido en 2 periodos de ejercicio (el primero del 1º de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo del 15 de marzo al 30 de abril del año siguiente) que en suma representan 5 meses de trabajo y 7 de receso en los que funciona la Comisión Permanente, que de acuerdo con la Constitución no tiene facultades para legislar.

Lo anterior representa que nuestro Congreso de la Unión trabaja “efectivamente” 15 meses de los 36 que representan los 3 años de una Legislatura. Sin embargo, es relativo ya que a pesar de que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos determina en el artículo 85 que en los recesos de las Cámaras (diciembre a marzo,

y mayo a agosto, significando 7 meses) continuarán trabajando las Comisiones de trabajo para tener listos dictámenes una vez que inicie el siguiente Periodo de Sesiones, la realidad es contraria, ni se reúnen las Comisiones, ni tienen listos dictámenes de ley.

A lo anterior se suman circunstancias como las que se presentan en este año electoral de 2003, en donde varios legisladores federales sobre todo Diputados que concluyen en su encargo, son postulados a otros puestos de elección popular y como el marco jurídico no les obliga a separarse del cargo, pues continúan percibiendo su dieta a pesar de que ya no despachan en sus oficinas del recinto legislativo y continuarán haciéndolo hasta culmine la presente 58 Legislatura o bien, al tomar su nuevo cargo.

Es evidente que nuestro marco normativo, tanto constitucional y legal, ha permitido un relajamiento en el desempeño de la labor legislativa y porque no decirlo, una desfachatez e hipocresía de parte de los representantes populares hacia el Congreso mismo y ante los votantes que ejercieron su sufragio para que ellos estuvieran en esa posición.

En esa virtud, resulta oportuno hablar y trabajar sobre proyectos de reformas que permitan contar con un órgano legislativo profesional, responsable, dedicado que cubra las expectativas de la población y obedezca al clamor de contar con legislaciones efectivas, oportunas, y sobre todos pensadas y analizadas.

4.3.- Anteproyecto.

Mucho se ha hablado de la sobre-representación que existe en el Congreso de la Unión, particularmente de los Diputados y Senadores Plurinominales, los cuales y sobre todo los primeros obedecieron a una necesidad de dar representación política a las minorías partidarias que de manera directa no alcanzaba a llegar a la Cámara Baja. De los segundos, en verdad que no coincidimos con su aparición ya que los Senadores son representantes de los Estados que conforman la Federación, por lo que aquellos que llegan a la Cámara Alta como plurinominales no se tiene la certeza a que parte de la Federación representa, lo que conlleva a una disolución de la representación federal y en todo caso se desvirtúa dicho concepto.

Es por ello que en primer lugar sugerimos suprimir del texto constitucional a los Diputados y Senadores Plurinominales, con lo que se volvería a la fórmula original de contar con 300 Diputados de Mayoría Relativa así como los 96 Senadores elegidos por el mismo principio, para lo cual es necesario reformar los artículos 52, 56 y 60 en su primer párrafo de la Constitución, así como derogar el artículo 54 y el párrafo segundo de la fracción III del artículo 55, de la manera siguiente:

“Artículo 52.- La Cámara de Diputados estará integrada por 300 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.”

“Artículo 54.- Se deroga.”

“Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. y II.- ...

III.- ...

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. a VII.- ...”

“Artículo 56.- La Cámara de Senadores se integrará por 96 Senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal 2 serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y 1 será 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 de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.”

“Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la Ley, declarará la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las Entidades Federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubieran obtenido mayoría

de votos y hará la asignación de Senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la Ley.

...
..."

Por otra parte, es necesario legislar sobre los requisitos que se deben cumplir para ser legislador federal. En particular nos interesa establecer, por medio de una reforma legislativa, que si bien los Diputados son representantes de la Nación, no debe dejarse de lado que tienen la altísima responsabilidad de emitir leyes y normas que rigen la vida en nuestra sociedad mexicana, por lo que deben demostrar previamente a su elección conocimientos de derecho o bien, que se hagan asesorar adecuadamente por personal profesional y calificado en la materia legislativa que asegure una adecuada aplicación del régimen jurídico a las decisiones que se tomen en caso de que sea electo. Dicho requisito también imperará para ser Senador de la República.

Por igual, debemos contemplar la circunstancia que los diputados locales no solicitan licencia para postularse como Diputados Federales, como Jefes Delegacionales del Distrito Federal o viceversa, ya que el marco constitucional no se los exige. En esa virtud, debemos adicionar estas circunstancias en el artículo 55 de la Carta Magna. No sería necesario modificar el artículo 122 en su Base Primera, fracción II, ya que dicho precepto que se refiere a los requisitos para ser diputado a la Asamblea del Distrito Federal, remite a los requisitos señalados en el dispositivo 55.

Por ello, proponemos adicionar el primer párrafo de la fracción V del artículo 55, así como agregar una fracción entre las actuales VI y VII, con lo que la fracción VII se recorre en su numeración para pasar a ser la fracción VIII. En la nueva fracción VII señalaríamos que se disponga lo siguiente:

“Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. a IV.- ...

V.- No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Diputado local en el Distrito Federal o en la Entidades Federativas, ni Jefe Delegacional de alguna demarcación del Distrito Federal, ni Ministro de

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros.

VI.- ...

VII.- Acreditar aceptablemente los exámenes de conocimiento que para ocupar el cargo que para tal efecto realice el Instituto Federal Electoral en conjunción con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, sobre la materia de los asuntos que se ventilan en la Congreso de la Unión.

Asimismo, deberán demostrar que en caso de ser elegidos serán asesorados por personal profesional y calificado en la materia jurídica, el cual deberá contar con Título de Licenciado en Derecho y acreditar una experiencia mínima de 3 años en trabajos legislativos o relacionados con estos.

VIII.- No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

De la misma manera, nos hemos referido al aspecto de la edad mínima para ser Senador de la República y la reforma que la redujo a 25 años. Por ello, y congruentes con la acepción etimológica de la palabra Senador, sugerimos que la edad mínima se establezca en 35 años de edad al día de la elección, por lo que el artículo 58 quedaría de la manera siguiente:

“**Artículo 58.-** Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad que será la de 35 años cumplidos el día de la elección.”

Mucho se habla de los excesos de los Legisladores que se escudan en su fuero y por ello también no rinden cuentas de su gestión en el Distrito o Entidad en el que fueron electos. Al respecto realizamos modificaciones al artículo 61 con el propósito de incluir que en caso de mal uso del fuero constitucional deberá actuarse según lo señalado para el juicio político y la declaración de procedencia contemplados en el Título Cuarto de la Carta Magna, así como la presentación de un informe de labores por parte de los legisladores ante sus representados, contemplando el caso que de no hacerlo dejarían de ser diputados o senadores con lo que se llamaría a sus suplentes. Por lo tanto, el precepto mencionado presentaría la redacción siguiente:

“**Artículo 61.-** ...

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnen a sesionar. Asimismo, deberá advertir

sobre los excesos del mencionado fuero por parte de los legisladores de su Cámara, actuando de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Asimismo, el Presidente de cada Cámara se asegurará que los legisladores presenten por lo menos una vez cada año de la Legislatura, un informe de actividades el cual será rendido por los mismos en el distrito electoral o en la Entidad Federativa en el que fueron electos.

La contravención a lo dispuesto en los párrafos anteriores será causa para la pérdida de la calidad de diputado o senador, según se trate, y se llamará al respectivo suplente.”

Por igual, debemos responsabilizar a nuestros legisladores en el ejercicio de su función pública, la cual por disposición del artículo 62 es la única que realizan y en la cual debe ocupar todo su tiempo y esfuerzo. Por ello es inconcebible que tanto Diputados como Senadores no se presenten a las sesiones de sus respectivas Cámaras y también que no acudan a reuniones de Comisiones o al menos, que se presenten en sus oficinas en los recintos parlamentarios. Lo anterior ocasiona un descontento general de la población que observa que siguen cobrando a pesar de que no justifican su trabajo.

A ello obedece nuestra propuesta de conformar Comisiones al interior de ambas Cámaras que vigilen el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 64 a cabalidad. Dichas Comisiones estarían integradas por el Presidente de cada Cámara, los coordinadores parlamentarios y/o los Legisladores que no conformen un grupo parlamentario, el Contralor Interno y 5 representantes de la sociedad designados al inicio de cada Legislatura por el Instituto Federal Electoral, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la Secretaría de la Función Pública, el Auditor Superior de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta Comisión también tendrá la tarea de verificar que los Legisladores cumplan con una obligación que señalaremos consistente en capacitarse constantemente para asegurar un adecuado estudio y desahogo de los asuntos encomendados al Congreso de la Unión y en caso de no hacerlo, perderían su calidad de legisladores federales por lo que se llamaría a sus suplentes, de lo que resulta del artículo 64 la redacción siguiente:

“Artículo 64.- Los Diputados y Senadores que no concurran a una sesión de Pleno o a una de las Comisiones de las que formen parte, sin causa justificada suficiente o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrá derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Asimismo, los Diputados y Senadores durante el ejercicio de su encargo deberán acudir a cursos de capacitación y actualización sobre los temas que se desahoguen en sus respectivas Cámaras.

Para asegurar lo preceptuado en los párrafos anteriores, al inicio de cada Legislatura, por cada Cámara se integrará una Comisión de Disciplina Parlamentaria integrada por el Presidente de cada Cámara, los coordinadores parlamentarios y/o los legisladores que no conformen un grupo parlamentario, el Contralor Interno de cada Cámara, así como por 5 representantes de la sociedad designados cada uno por el Instituto Federal Electoral, por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por la Secretaría de la Función Pública del Ejecutivo Federal, por el Auditor Superior de la Federación y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta Comisión deberá dar a conocer en el Diario Oficial de la Federación a los 10 días siguientes que finalice cada periodo ordinario de sesiones, el detalle de las faltas de los legisladores así como los montos de los descuentos de las dietas que correspondan; y a los 20 días siguientes a que concluya un año de ejercicio de la Legislatura correspondiente el detalle de la capacitación de los legisladores. Asimismo, posteriormente estas publicaciones se harán públicas en los tres periódicos de mayor circulación nacional y en el periódico de mayor circulación de la Entidad Federativa que corresponda al lugar del que fue electo el Legislador que contravenga lo dispuesto en este precepto.”

En el caso de que resulte que un legislador obtuvo más de 10 faltas injustificadas, o bien que no acude a los cursos de capacitación y actualización descritos, serán causas suficientes para perder el carácter de diputado o senador, según se trate, y se llamará al respectivo suplente.”

No debe dejarse de lado que uno de los aspectos que influyen en el poco y en ocasiones rápido trabajo legislativo que presenta nuestro Congreso de la Unión, se debe al tiempo limitado que tiene para dedicarse a sus labores legislativas el cual se reduce a 5 meses de los 12 que integra el año calendario

Debido a ello, proponemos modificar los párrafos primeros de los artículos 65 y 66 efecto de ampliar el segundo periodo de sesiones ordinarias de nuestro Poder Legislativo para que inicie

el 1º de marzo y concluya el 15 de julio de cada año, lo que significa una aumento de 3 meses, lo que en suma representa para el segundo periodo 4 meses y 15 días, que sumados al primer periodo nos dan en total 8 meses de trabajo legislativo que en conjunto con nuestras propuestas debe ser efectivo, lo que en nuestro concepto debe asegurarse a través de determinar que ambas Cámaras cuenten en sus Comisiones de trabajo con personal profesional y capacitado en los temas de las mismas que brinden a los legisladores una adecuada asesoría sobre los asuntos que les corresponde atender, además de incluir como obligación que se consulte a los distintos sectores de la sociedad correspondientes a los temas que estén por dictaminar, por ello hacemos un agregado al párrafo segundo del artículo 65, con lo que ambos preceptos quedan de la manera siguiente:

“**Artículo 65.-** El Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1º de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos periodos de sesiones el Congreso se ocupará del 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 esta Constitución. En lo que toca al estudio de los asuntos, ambas Cámaras se asegurarán que sus Comisiones de trabajo cuenten con el personal que cumpla con el perfil idóneo y capacitado para prestar una adecuada asesoría profesional en los temas que le corresponda a cada una. Además, será obligatorio para las Comisiones consultar a los sectores de la sociedad que se vean afectados o involucrados en los temas que se encuentren en estudio y dictamen de la mismas.

...”

“**Artículo 66.-** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prorrogarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie en su cargo en la fecha prevista en el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 15 de julio del mismo año.”

...”

Por último, el régimen transitorio de estas reformas a la Constitución debe permitir una vacatio legis en la que se prevea el tiempo necesario para que, entre otros supuestos, las Legislaturas de los Estados realicen las modificaciones conducentes a sus Constituciones y leyes locales, así como el Congreso de la Unión respecto a su régimen interno.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor a los 90 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- El Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones necesarias a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en un lapso de 3 meses una vez que entre en vigor el presente Decreto.

Asimismo los órganos que se enumeran en el artículo 64 para conformar la Comisión de Disciplina Parlamentaria que se crea por virtud de este Decreto, deberán designar a los miembros de la sociedad que la integran a más tardar 30 días después de la entrada en vigor de este Decreto, lo que deberán hacer del conocimiento de los Presidentes de ambas Cámaras para que éstos convoquen a la sesión de instalación a más tardar dentro de los 10 días siguientes a que reciban la notificación respectiva.

TERCERO.- Las Legislaturas de los Estados y el Distrito Federal deberán realizar las modificaciones necesarias a sus Constituciones así como a sus leyes orgánicas o internas de sus Congresos, a fin de adoptar las reformas previstas en el presente Decreto en lo que corresponda a su régimen interior.

Sirva esta propuesta como un ingrediente extra en el ánimo generalizado para contar un eficiente Congreso de la Unión a través de contar con representantes más capacitados y profesionales, consientes del alto mandato del que son portadores que les exige el máximo de responsabilidad y entrega en su labor, lo que sin duda se traducirá en mejores leyes y códigos que en lo posible harán la convivencia en sociedad más tolerante bajo reglas claras y principios claros.

Estamos consientes que este tipo de propuestas no son bien vistas por los distintos grupos de poder, inclusive de presión, ya que presienten que se atenta contra los intereses que atesoran al

incluir a representantes en el órgano que emite las leyes, las cuales, a través de su influencia económica, personal, psicológica o grupal, logran que se adapten a sus deseos para obtener beneficios en el corto y largo plazo.

Es de todos sabidos que muchas curules o escaños son pagos que hacen los partidos políticos a distintos grupos que en un momento dado apoyaron medidas de aquellos, y que sin embargo, después se ven secuestrados por esos mismos grupúsculos que lo único que aportan es el desprestigio de los institutos políticos y el desgaste de las figuras de los representantes populares.

El México de hoy ya no acepta este tipo de maniobras o maniqueísmos políticos. El México de hoy exige representantes comprometidos con su electorado y con las causas comunes y urgentes de la sociedad en general, al tiempo de lo que como Nación se requiere en un mundo en plena globalización económica y continua integración.

Pretendemos con las reformas a la Constitución que sugerimos, dejar de tener legisladores “levanta dedos” que sólo acuden al recinto a sentarse en su curul o escaño y no tiene la menor idea del asunto que se está votando, dejándose llevar por el voto de su fracción parlamentaria sin razonarlo siquiera. Estas propuestas representan una voz más que se suma a las muchas que reclaman un Congreso que presente resultados palpables, no solo en el aspecto legislativo sino también en el de gestoría de las peticiones ciudadanas ante las dependencias de los Poderes Ejecutivos, federal y locales.

Por igual, a nosotros como sociedad cada vez más informada y consiente de la realidad nacional, corresponde exigir cuentas a nuestras autoridades de sus actividades, exigir resultados de la labor de gobierno y de representación. Claro está que también debemos darnos el marco jurídico suficiente para ello, a través de elegir mejor a nuestros próximos representantes, conocer a detalle las propuestas de los partidos políticos y de sus candidatos, a efecto de que en un ejercicio de interacción se logren plataformas electorales ciudadanizadas que privilegien precisamente los reclamos y necesidades de la gente, para que se traduzcan tanto en leyes como en planes y acciones de gobierno.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Durante la historia del ser humano, así como en todas sus formas de organización, hemos podido observar, que el Poder a estado muy ligado e influenciado de manera muy importante en la evolución de las civilizaciones, toda vez que el Poder es la capacidad que tiene un individuo en lo particular o un grupo de individuos en lo colectivo para imponer su voluntad sobre la voluntad de otro u otros individuos con tal de conseguir sus objetivos.

SEGUNDA. Existe otro tipo de Poder que ha influido de manera más contundente en la evolución del ser humano como una sociedad organizada, civilizada y sobre todo disciplinada. con derechos y obligaciones dentro de esa sociedad, este es el Poder Político, ya que este debe de entenderse como la capacidad y facultad que poseen los individuos que son depositarios de una autoridad para influir en la evolución histórica de una civilización, imponiendo su voluntad sobre el pensamiento y voluntad de sus gobernados, respaldándose en el cargo que ostentan.

TERCERA. Si bien es cierto, que todo aquel individuo que goce del Poder Político, debe ser obedecido y respetado, ya que representa a una autoridad, también es cierto que este individuo debe regir sus mandos, comportamientos y conductas apegándose a las leyes previamente establecidas y las buenas costumbres de su sociedad para no caer en un mal uso y abuso de este Poder, para no cometer injusticias o violaciones de derechos de los gobernados y para lograr los fines del derecho, entre otros, vivir en paz.

CUARTA. El Poder Político, inherente a la figura de la Nación, debe ser usado con estricto apego a las leyes que lo rigen, asegurando en todo caso el estado de derecho en el país.

QUINTA. En la actualidad todo Estado, se organiza y disciplina mediante la existencia de leyes previamente establecidas que cumplen con las necesidades de dicha Nación. Estas normas deben respetarse y no violar los derechos de sus habitantes, dichas disposiciones deben ser especialmente rígidas en el caso de los individuos que ejercen del Poder Político.

SEXTA. De igual forma, se puede asegurar, que con el afán de regular, organizar y disciplinar a la Nación o Estado y para no caer en un absolutismo de poder en un solo individuo, deberá de existir una división del Poder Político, así que en una Nación o Estado deberá existir tres organismos que desempeñen las tareas por separado, una encargada de dictar o hacer las leyes, otra de ejecutar dichas leyes y resoluciones publicas y otro encargado de sancionar los juicios de la personas que violín o no acaten dichas leyes.

SÉPTIMA. En México, esta división de Poderes, es regulada por nuestra Carta Magna, denominando al órgano encargado de dictar las leyes como Poder Legislativo (Congreso de la Unión; artículo 49), nombrando al órgano encargado de ejecutar dichas leyes y resoluciones publicas como Poder Ejecutivo (Presidente de la Republica, art. 49) y finalmente denomina al órgano encargado de sancionar la violación de dichas leyes como Poder Judicial, (art.49).

OCTAVA. Para nuestro trabajo recepcional, solo nos ocupamos del estudio del Poder Legislativo, verificando su eficiencia o ineficiencia al momento de dictar las leyes que rigen nuestra Nación, que además de ser regulado por nuestra Constitución Política, es regido para su organización y funcionamiento por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y por Acuerdos Parlamentarios internos de cada Cámara.

NOVENA. La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es un ordenamiento, el cual regula los contenidos del Congreso de la Unión, referentes a la organización de la Cámara de Diputados, la organización de la Cámara de Senadores y la organización de la Comisión Permanente, así mismo regula la difusión e información de las actividades del Congreso.

DECIMA. El Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es otro ordenamiento ordinario que regula el funcionamiento y organización del Congreso de la Unión, estipula lo concerniente a la instalación de las Cámaras, de sus Presidencias y vicepresidencias, de sus secretarios y prosecretarios, de las sesiones que celebrarán las Cámaras, de la forma de analizar y aprobar las iniciativas de ley y

de las votaciones de las mismas, de la forma que se seguirá para la expedición de una ley aprobada, de la Comisión Permanente, del diario de debates, de la tesorería y de las Galerías.

DÉCIMA PRIMERA. Sobre las disposiciones que regula nuestra Norma Suprema, podemos señalar, que nuestros legisladores con frecuencia quebrantan y violan algunas de estas, como la omisión que hace la Junta Directiva de ambas Cámaras al no reportar y sancionar las inasistencias de los Diputados y Senadores a sus sesiones de trabajo que por ley deben de asistir.

DÉCIMA SEGUNDA. De igual forma, nuestros legisladores, no respetan los ordenamientos ordinarios que ellos mismos proponen, analizan y votan, por citar un ejemplo de esto, recordemos que el artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso, les señala la obligación que tienen de acudir puntualmente a las reuniones de sus respectivas Comisiones de las cuales sean miembros, lo cual en la práctica no sucede. Lo mismo sucede con el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, ya que este regula que cuando el Congreso de la Unión se encuentre en receso, las Comisiones de trabajo deberán de seguir sesionando, lo cual también en la realidad no sucede.

DÉCIMA TERCERA. Para que México pueda contar con leyes que cumplan con las necesidades y circunstancias que como Nación requiere, pensadas en beneficio del mismo, cuyas leyes sean profunda y detalladamente analizadas por nuestros legisladores, nuestra Carta Magna, Como la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regulan la existencia de las Comisiones, tanto Ordinarias como Especiales en ambas Cámaras, las primeras, desarrollan las tareas específicas que en cada caso se les señala (Comisión de Agricultura, Turismo, Defensa Nacional, Marina, etc.), y las segundas, desarrollan las tareas específicas para el funcionamiento y organización de las Cámaras (Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias).

DÉCIMA CUARTA. Conforme a las leyes del Congreso, tanto las Comisiones Ordinarias como la Especiales de ambas Cámaras, se integran por legisladores de todos los Partidos Políticos, tomando en cuenta para su incorporación a los Diputados y Senadores de los

distintos Grupos Parlamentarios, contando con un Presidente y Secretarios, los cuales deben asistir puntualmente a sus reuniones y sólo podrán faltar por causa justificada y debidamente comunicada.

DÉCIMA QUINTA. En la práctica, la medida de **Pluralidad de Representación**, sólo trae como consecuencia que los tres Partidos Políticos mas importantes del País monopolicen la integración y funcionamiento de las Comisiones de las Cámaras, dejando sin oportunidad de participación a las minorías, que por esta medida, nunca se ha visto que algún Partido Político de minoría, ocupe la Presidencia de alguna Comisión o de las Comisiones de más importancia, como lo son la de Puntos Constitucionales, de Gobernación, Relaciones Exteriores, entre otras.

DÉCIMA SEXTA. Lo anterior, lleva a la conclusión que tanto como la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del Congreso General, en la actualidad son obsoletos, toda vez que estos fueron creados y pensados en los tiempos en que el PRI tenía la mayoría en el Congreso y ocupaba casi todas las Presidencias de las Comisiones, por lo que se requiere una reforma a estas disposiciones con la finalidad de dar participación a todos los Partidos Políticos por minoritarios que sean.

DÉCIMA SÉPTIMA. Las Comisiones de Trabajo de las Cámaras, al ser el lugar en donde verdaderamente se realiza la labor de estudio, análisis, depuración y dictamen de las leyes y decretos que regulan nuestra Nación, cobran gran importancia su existencia dentro del proceso legislativo, ya que su función es la de examinar con toda precisión las iniciativas que lleguen a las Cámaras e instruir las hasta ponerlas en estado de resolución.

DÉCIMA OCTAVA. Por lo que, los integrantes de las Comisiones, al momento de analizar y aprobar una ley o decreto, deben hacerlo pensando sobre todas las cosas, que esa ley o decreto verdaderamente causen un beneficio a la Nación y no lo hagan siguiendo líneas dictadas por sus Partidos Políticos, ya que éstos sólo piensan en su beneficio personal.

DÉCIMA NOVENA. Por lo que la intervención o influencia de los Partidos Políticos debe de terminar al momento de proponer y nombrar a sus candidatos a legisladores y no debe de

extenderse al imponer sus decisiones partidistas sobre la voluntad o decisión del legislador que ya ha sido electo y que realice sus funciones legislativas.

VIGÉSIMA. Toda vez que no se frene la intervención o la mala influencia que ejercen los Partidos Políticos en sus constantes juegos políticos al momento de aprobar leyes que sólo benefician a sus intereses y no satisfacen las necesidades de la Nación no podemos decir que en México, nuestro órgano legislativo opera con toda la legalidad requerida.

VIGÉSIMA PRIMERA. Finalmente, para que México tenga un Congreso Legislativo verdaderamente eficiente y eficaz, debe delimitarse la función de los Partidos Políticos así como que tomen conciencia que el PODER POLÍTICO es para servir a la gente y no para servirse de ella y finalmente que nuestros legisladores de igual forma tomen conciencia de la figura que son, “representantes de la Nación,” y que desempeñen su trabajo con el debido respeto y con la exigencia que la misma Nación se los demando al momento de tomar su protesta.

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- ARTEAGA NAVA, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Oxford. Volumen I. México. 1999.
- 2.- BOBBIO, Norberto. *Origen y fundamento del Poder Político*. Editorial Grijalbo. México 1980.
- 3.- DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 1988.
- 4.-DUVERGER, Maurice, *Sociología de la política*. Editorial Ariel. Barcelona. 1988.
- 5.- DOWSE, Robert y HUGHES, John. *Sociología política*. Editorial alianza. Madrid. 1990.
- 6.- GAMIZ PARRAL, Maximino. *Legislar, quien y como hacerlo*. Editorial Noriega. México. 2000.
- 7.- GOMEZ DE SILVA, GUIDO. *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. México. 1988.
- 8.- KAPLAN, Marcos. *Estado y sociedad*. Editorial UNAM. México. 1983.
- 9.- MORA DONATO, Cecilia. *Principales procedimientos parlamentarios*. Editorial Talleres gráficos de la Cámara de Diputados. México. 2000.
- 10.- MORENO; Daniel. *Diccionario de política*. Editorial Porrúa. México. 1980.
- 11.- NACIF, Benito. *Foro Internacional*. Volumen XLII. Numero I. México. Enero-Marzo 2002.

12.- NOGUEIRA, Humberto. *Los regímenes presidenciales del América Latina, teoría y practica*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina. 1988.

13.- PAOLI BOLIO, José Francisco. *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*. Editorial Talleres gráficos de la Cámara de Diputados. México. 2000.

14.- PONCE DE LEON ARMENTA, Luis, *Modelo trans-universal del Derecho y del Estado*. Editorial Porrúa. Segunda edición. México. 2001.

15.- ROJA SERRA, Andrés. *Diccionario de Ciencias Políticas*. Tomo II. Editorial Más actual mexicana. México. 1997.

16.- STEINE, Ekkehart. *Derecho Político*. Editorial Aguilar. Madrid. 1973.

LEYES Y CODIGOS.

17.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editada por la Secretaria de Gobernación. México. 2001.

18.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. Tomo I. Edición 14. Editorial Porrúa. UNAM. México. 1999.

HEMEROGRAFÍA.

19.- *Diario Oficial de la Federación*. Tomo DLII. Numero 03. México. del 03 de septiembre de 1999, primera sección.

20.- *Periódico El Financiero*. Año XXII. Numero 6288. Sección Política. Viernes 09 de marzo. México.2003.

21.- *Revista Voz y voto*. Bitácora de San Lázaro. Numero 111. 15 de julio. México. 2000.

PAGINAS DE INTERNET.

22.- www.deceyec.ife.com.org.mx.

23.- www.nexos.com.org.mx.

24.- www.diputados.com.org.mx.

25.- www.vozyvoto.com.org.mx.

26.- www.proceso.com.org.mx.

27.- [www.terra.com.mx.noticias.2000](http://www.terra.com.mx/noticias.2000)

28.- www.tuobraunam.com.mx.

29.- www.lectura.ilce.edu.mx.3000.

30.- www.lectura.ilce.edu.edu.mx.divisiondepoderes.

31.- www.tlahui.com.lossentimientosdelanación.

32.- http://dof.terra.com.mx/portero/portero_doc.asp?sec=6&path=dof03/ARCHIVO/DOC/CGU/29092003.doc.

OTROS.

33.- *Diccionario Jurídico ESPASA LEX*. Editorial Espasa. Siglo XX. Novena Edición. Madrid. 2001.

34.- *Exposición de Motivos de la Iniciativa de ley del artículo 58 Constitucional*. Congreso de la Unión. México.1998.

35.- LAMBERT, Jacques. *La Transposition du regime presidencial, hors des Etats Unis: les cas de l' Amerique Latien.* en *Revue de Sciences politiques francaise*. Material multicopiado, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Biblioteca. Consultado el día 9 de mayo del 2003.