

00742



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

División de Estudios de Posgrado

**El Fortalecimiento del Congreso
Mexicano en el Marco de la
Reforma del Estado**

TESINA

**Que para obtener la Especialidad en Derecho
Constitucional y Administrativo
Presenta Juan Carlos Cervantes Gómez.**



m 340281

2005



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.

A Sonia, mi esposa con amor.
Por su apoyo y comprensión

A Juan Carlos.
Que allenta mi vida

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

NOMBRE: Juan Carlos
Cervantes Gómez
FECHA: 20/06/05
FIRMA: [Firma manuscrita]

Con gratitud, a mis padres

A mis queridos hermanos

A la Universidad Nacional Autónoma de México

A mi tutor el Dr. Rubén López Rico

A mis amigos Cuauhtémoc Lorenzana y Rodrigo Cervera

CONTENIDO

Introducción	V
Capítulo Primero	
La División de Poderes	
1.1. Generalidades	1
1.2. Antecedentes	2
1.3. La División de Poderes como control Interórganico	6
1.4. Estado actual	8
Capítulo Segundo	
Integración y Estructura del Poder Legislativo en México.	
2.1. El sistema bicameral	11
2.1.1. Antecedentes del bicameralismo en México	12
2.1.2. El sistema bicameral como medio de control intraórganico	13
2.1.3. La conveniencia del sistema bicameral	14
2.2. La integración de las Cámaras	16
2.2.1. El sistema de mayoría	18
2.2.2. El sistema de representación proporcional	19
2.3. Los órganos de gobierno de las Cámaras	19
2.3.1. El Presidente de la Cámara	21
2.3.1.1. Antecedentes reglamentarios	21
2.3.1.2. El Presidente de la Cámara en la Ley Orgánica del Congreso	25
2.3.2. La Mesa Directiva	29
2.3.2.1. Antecedentes	30
2.3.2.2. Naturaleza	32
2.3.2.3. Conformación	33
2.3.2.4. Reglas para su Integración	34
2.3.2.5. Atribuciones	38
2.4. Órganos Colegiados de Grupos	37
2.4.1. La Junta de Coordinación Política	37
2.4.1.1. Naturaleza	39
2.4.2. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.	41
2.5. Las Comisiones y comités	43
2.5.1. Naturaleza de las comisiones	44
2.5.2. Clasificación	47
2.5.3. La conferencia de comisiones	51

2.5.4. Los comités	52
2.6. Los grupos parlamentarios	54
2.6.1. Naturaleza	55
2.6.2. Funciones	57
2.6.3. Los grupos parlamentarios en el Congreso Mexicano.	58
2.6.4. Funciones de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión	60

Capítulo Tercero

Funciones del Congreso

3.1. Concepto de función del Estado	64
3.2. Función legislativa	64
3.2.1. Facultad de legislar en distintas materias	66
3.2.2. Facultad interpretativa	69
3.3. Función financiera	71
3.3.1. Facultad en materia de Presupuesto de Egresos	72
3.3.1. Facultades en materia tributaria	73
3.4. Función de control	74
3.4.1. Los periodos de sesiones	78
3.4.2. Informe Presidencial	79
3.4.3. Comparecencia de funcionarios	80
3.4.4. Controles financieros	82
3.4.5. Ratificación de nombramientos	83
3.4.6. Facultad de investigación	85
3.5. Función Jurisdiccional	87
3.6. Otras funciones del Congreso	90
3.6.1. Función electoral	90
3.6.2. Función de gestoría	91
3.6.3. Función administrativa	91
3.6.4. Función de información	93

Capítulo Cuarto

La Reforma del Estado

4.1. Antecedentes	95
4.2. Concepto de Estado	97
4.3. El concepto de Reforma del Estado	99
4.4. La Reforma del Estado Mexicano	102

4.4.1. La vertiente política de la Reforma del Estado	102
4.4.1.1. Reformas constitucionales en materia política	105
4.4.1.2. Reformas al Poder Legislativo	116
4.4.2. La vertiente económica de la Reforma del Estado	123
4.5. Equilibrio real entre Poderes	127
4.6. Reforma constitucional como exigencia de la Reforma del Estado	130
Capítulo Quinto.	
El Fortalecimiento del Congreso Mexicano Mediante el Proceso de Reforma del Estado	
5.1. Reelección inmediata de legisladores	133
5.1.1. Antecedentes	133
5.1.1.1. La reforma de 1933	135
5.1.1.2. Iniciativas de reforma en materia de reelección	137
5.1.1.2.1. Iniciativa de Lombardo Toledano	137
5.1.1.2.2. Iniciativas presentadas a partir de 1977	139
5.1.2. Debate sobre la no-reelección legislativa	141
5.2. Fortalecimiento de las facultades de control y evaluación	147
5.2.1. Comparecencias de funcionarios	149
5.2.2. Preguntas a funcionarios	150
5.2.3. Ratificación de nombramientos	150
5.2.4. Control financiero	152
5.2.5. Las comisiones de Investigación	155
5.2.6. Ratificación del Plan Nacional de Desarrollo	156
5.2.7. Intervención en la negociación de tratados internacionales	156
5.2.8. Nuevo formato para el Informe de Gobierno	157
5.3. Funcionamiento del Congreso	159
5.3.1. Ampliación de los periodos de sesiones	160
5.3.2. Reglamento Interior y de Debates	162
5.3.3. Disciplina parlamentaria	166
5.3.4. Aprobación por parte de las comisiones de proyectos de decreto	167
5.4. Profesionalización de los cuerpos de apoyo parlamentario	168
5.4.1. El servicio de carrera	169
5.4.1.1. El servicio de carrera en el Congreso de la Unión	171
5.4.1.2. El servicio civil de carrera en la Ley Orgánica de 1999	175
Conclusiones	181
Bibliografía	188

INTRODUCCIÓN

La Reforma del Estado es un proceso permanente que experimentan todas las naciones del mundo, ya sea en forma gradual o drástica, el cual modifica la organización de las instituciones del Estado, así como las normas que regulan sus facultades y su actuación. En nuestro país durante la época posrevolucionaria ha tenido gran relevancia especialmente en el ámbito del Poder Legislativo, en virtud de que uno de sus principales objetivos ha sido lograr un equilibrio real entre poderes, razón por la cual en este trabajo se realiza un análisis de este principio, previsto desde la primera Constitución de la República, a fin de determinar su importancia en el correcto funcionamiento de los Estados modernos.

Con la alternancia en la Presidencia de la República, después de más de siete décadas de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (antes Partido Nacional Revolucionario en 1929 y Partido de la Revolución Mexicana en 1938), la Reforma del Estado ha vuelto a cobrar importancia, al grado de volverse indispensable, en virtud de que el modelo de Estado plasmado en la Constitución de 1917, ya no responde a la realidad política y social del país, debido a que se implantó con el fin de crear un Presidente fuerte, que pusiera fin a las confrontaciones generadas por el "caudillismo" producto de la Revolución de 1910, imponiendo la preeminencia del Ejecutivo sobre los otros órganos del Estado Mexicano, lo cual ha generado un sobredesarrollo de éste que ha derivado en distorsiones en el sistema de división de poderes. Al iniciar la década de los sesenta, a causa de las presiones sociales y políticas, motivadas por el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, comenzaron a gestarse importantes modificaciones en el ámbito del Congreso, las cuales culminaron en reformas a la legislación electoral, que permitieron la incorporación de los "diputados de partido", acontecimiento que marcaría el inicio de una nueva etapa del Congreso, la cual finalizaría con la reforma política de 1977, que implantó el sistema mixto de elección y generó las condiciones para garantizar la participación

de todas las corrientes ideológicas en las contiendas electorales, favoreciendo posteriormente importantes cambios en sus estructuras y facultades.

Con el incremento del número de representantes de la oposición, se originó la necesidad de nuevas reglas para la organización y funcionamiento de una asamblea de composición plural, motivando cambios a las normas que regían al Congreso a través de la primera Ley Orgánica. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1996, se introdujeron nuevas modificaciones a la legislación electoral, a fin de evitar la sobrerepresentación, lo que constituyó un factor determinante para que en 1997, el PRI perdiera por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con lo cual cesó la intervención directa del Ejecutivo en las decisiones de ésta.

Con la marcada pluralidad de la LVII Legislatura, quedó en evidencia el atraso de los órganos funcionales y de gobierno del Congreso, que en algunos casos se regían por reglas que tenían su origen en el siglo XIX, así como la urgente necesidad de nuevas normas que regularan su organización y sus trabajos, en virtud de que las entonces vigentes, fueron diseñadas para una asamblea que funcionaba con mayoría absoluta y cuyo objetivo era enfriar el debate y garantizar la aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo. Con el fin de solucionar los problemas derivados de la nueva conformación se expidió una nueva Ley Orgánica en 1999, en la que se incluyeron disposiciones tendientes a adaptar al Congreso a la nueva realidad política del país, en la que la pluralidad es la base, creando así nuevas reglas de organización, con las que se pretendía eficientar su operación y la de sus órganos.

Si bien en el marco de la Reforma del Estado se han llevado a cabo modificaciones que han favorecido el equilibrio real entre poderes, al fortalecerse la posición del Congreso y la del Poder Judicial, frente al Ejecutivo, aun no se puede considerar que dicho equilibrio exista en forma plena, en virtud de que persiste la preeminencia del Presidente. Se aprecia que el Congreso, cuenta con

estructuras muy inferiores a las de la Administración Pública Federal, dotándola esta circunstancia de medios para influir determinadamente en las decisiones de las cámaras: y en contra partida privándose al Legislativo de controles eficientes sobre el Ejecutivo, lo que afianza su predominio. En lo que respecta al Poder Judicial, no obstante que existe un avance considerable en materia de autonomía, todavía persisten algunos medios de presión por parte del Ejecutivo, como lo es la asignación anual de su presupuesto.

Al inicio de la presente administración, se puso a discusión la necesidad de realizar cambios estructurales al Estado Mexicano, así como la conveniencia de un nuevo texto constitucional. En el marco de este debate se han propuesto importantes modificaciones en el ámbito del Congreso, con el fin de corregir las debilidades que generan improductividad, ineficacia y extremadas dilaciones; sin embargo, poco se ha avanzado en esta materia. Entre las diversas propuestas se encuentran reformas constitucionales de gran importancia como: la reelección legislativa inmediata -necesaria para lograr la profesionalización de los legisladores-, la ampliación de los periodos de sesiones y el fortalecimiento de sus facultades; por otra parte, se ha señalado la necesidad de una nueva reglamentación del proceso legislativo acorde con la realidad política, así como la aplicación del servicio civil de carrera, que son requisitos indispensables para lograr un Congreso fuerte.

La hipótesis de esta investigación consiste en demostrar que, no obstante las modificaciones de que ha sido objeto el Congreso Mexicano en el marco de la Reforma del Estado, en tanto no se realicen las reformas que garanticen la profesionalización, el fortalecimiento de sus facultades en materia de control, así como cuerpos de asesores profesionales que cuenten con los recursos suficientes para atender las solicitudes de los legisladores, no habrá una efectiva división de poderes, que asegure el adecuado funcionamiento del Estado Mexicano.

En el capítulo primero de esta investigación, se aborda la teoría de la división de poderes, analizando en primer término su evolución a la luz de los exponentes clásicos de ésta, posteriormente se desarrolla su función como control inteorgánico y así como el estado que guarda actualmente en nuestro país. En el capítulo segundo se analiza la integración y estructura del Congreso a fin de conocer cómo está conformado, sus estructuras internas, la evolución de sus órganos funcionales y de gobierno, así como las facultades con que actualmente cuentan.

En el capítulo tercero se desarrolla un análisis de las funciones que el Congreso tiene encomendadas, así como su evolución, carencias y estado actual. En el capítulo cuarto, se analiza el proceso de Reforma de Estado y se intenta definirla, así como el desarrollo que ha tenido en nuestro país, haciendo especial énfasis en la transformación que el Poder Legislativo ha experimentado en el marco de éste proceso.

Finalmente, en el capítulo quinto, abordamos los principales problemas que enfrenta actualmente el Congreso, así como su perspectiva de desarrollo en el marco de la Reforma del Estado, destacando las modificaciones que se requieren para fortalecer su estructura, sus funciones y la profesionalización de legisladores y los cuerpos de apoyo.

Para el desarrollo de esta investigación, se aplicó el método deductivo e inductivo, partiendo del conocimiento general para llegar a uno particular. Se hizo uso del método histórico, analizando hechos históricos en el ámbito del Congreso, con el fin de entender y a su vez explicar fenómenos actuales. Asimismo, se aplicó el método analítico, al analizar y plantear como resultado, diversas propuestas, una vez identificado el fenómeno.

Capítulo Primero La División de Poderes

1.1 Generalidades

Para iniciar el estudio del Congreso Mexicano, primero debe analizarse la teoría de la división de poderes y su evolución, a fin de determinar el papel que en la realidad el Congreso ha tenido en la dirección del país y conocer el estado actual de su relación con el Ejecutivo. Ya que, si bien el principio de la división de poderes está previsto en la Constitución desde 1814, es incuestionable el hecho de que el Ejecutivo se antepuso al Legislativo y al Judicial durante gran parte de nuestra historia como nación independiente, con lo cual, no solo se violentó un principio constitucional, sino que se propició un sobredesarrollo político y estructural del Ejecutivo, que alteró de manera determinante la forma de ejercer el poder prevista por la Constitución, en perjuicio de los otros dos órganos del Estado.

La división de poderes, es una teoría que señala que, en un gobierno deben distinguirse el poder Legislativo (las Cámaras Baja y alta), el Ejecutivo (el rey y sus ministros) y el Judicial (el cuerpo de magistrados), asegurándose la independencia de cada uno de ellos. Se trata de una tría del equilibrio de los poderes, tan bien dispuestos que el propio poder resulta el límite del poder, resolviendo así de una vez para siempre el problema político que se reduce al uso y al abuso del poder.¹ Es importante señalar que esta teoría representa uno de los dogmas políticos más importantes del constitucionalismo moderno, el cual ha evolucionado con el fin de adaptarse a las circunstancias sociales de cada Estado, y en ocasiones solo se la ha utilizado para tratar de legitimar democracias inexistentes.

El principio de la división de poderes fue plasmado en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el artículo 16 que señala que una

¹ Yturbe, Corina. Charles de Montesquieu. Clásicos del Pensamiento Político. Centro de Estudios Políticos. UNAM. México. 1987. Pág. 47.

sociedad que no determina la división de los poderes carece de Constitución.² La declaración es de gran importancia entre otros motivos por que ha fungido como parámetro de deslegitimación para aquellos Estados que quieren presentarse como constitucionales cuando en realidad son más bien dictaduras constitucionales.³ Este artículo es de gran importancia porque recoge el pensamiento de los ilustrados quienes consideraban que una forma efectiva de resolver el grave problema de controlar al poder, era depositarlo en varias personas o cuerpos colegiados, de ahí la importancia de que este mecanismo funcionara adecuadamente.

A continuación analizaremos la figura de la división de poderes a la luz de los exponentes clásicos de esta teoría, para comprender el importante papel que ésta tiene en el desarrollo de un Estado democrático y ubicar su origen.

1.2. Antecedentes

Con respecto a la importancia de los antecedentes de este tema, el Doctor Felipe Tena, expone que "no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil; sino una institución política proyectada en la Historia". Por lo que resulta necesario ubicar su nacimiento y desarrollo para entender su realización en un momento histórico determinado.⁴ Es por esto que nos avocaremos al análisis de esta teoría desde su origen más remoto.

Los antecedentes teóricos del Principio de División de Poderes los ubicamos en la antigüedad, en la obra clásica de Aristóteles "La Política", la que analiza la división de funciones en la "polis", para lo cual la divide en la asamblea general que delibera sobre los negocios públicos, un cuerpo de magistrados y el cuerpo judicial

² Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789.

³ Carbonell, Miguel. Estudio Preliminar en Georg Jellinek, La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2000. Pág. 26.

⁴ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 2001. Pág. 211.

o tribunal popular.⁵ Posteriormente, analiza varios tipos de gobierno de su época y Aristóteles concluye que legislar, administrar y juzgar, son tareas que corresponden a instituciones diversas, que son los mismos tres poderes que todos conocemos y que él distingue muy puntualmente, con la diferencia verbal de llamar "deliberante" al Poder Legislativo y "magistratura" a los órganos del Poder Ejecutivo.

Posterior a Aristóteles, John Locke, el máximo exponente del empirismo, plantearía su teoría de la división de poderes en el siglo XVII. La división que él distingue, no la hace desde un punto de vista funcional, como lo hizo Aristóteles al analizar las diversas actividades de la organización política. Locke separaba los poderes en Poder Supremo o Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Federativo y la prerrogativa —que era el conjunto de poderes discrecionales pertenecientes al monarca inglés— pero no llega a sostener la necesidad imperiosa de una separación orgánica, por lo que su pensamiento no reporta una diáfana separación de poderes, como un sistema de pesos y contrapesos que garantice la libertad.⁶ En su *Tratado del gobierno civil*, desarrolla una muy particular interpretación de la Constitución Inglesa, y realiza un estudio del sistema Parlamentario Inglés, tanto de su mecanismo, como de sus instituciones y de las ventajas que se derivan de su funcionamiento. Locke es partidario de un tercer poder —el Poder Federativo—, en el cual residen las facultades de paz y guerra⁷. En el desarrollo de su teoría, considera que el supremo poder es el Legislativo, ya que él tiene el derecho de señalar cómo emplear la fuerza de la comunidad política y de sus miembros; asimismo considera necesaria la existencia de un poder perenne que se encargue de ejecutar las leyes vigentes, ésta es el Poder Ejecutivo

⁵ Aristóteles. *La Política*. Espasa Calpe Mexicana. 1987. Pág. 182.

⁶ González y González, María de la Luz. *El principio de la división de poderes y el artículo 49 constitucional 75 Aniversario de la Constitución*. Porrúa México. 1992. Pág. 192.

⁷ *Ibidem*. Pág. 190

En 1798, Montesquieu retomaría el pensamiento de Locke, manifestado en el *Tratado del gobierno civil*; sin embargo, el replanteamiento que realiza, cobra mayor importancia y tiene mucha mayor difusión, a través de su célebre obra *El espíritu de las leyes (L' Esprit des Lois)*, en la que: "deduce conclusiones más generales y precisas del Estado que observa y elabora una doctrina orientada a la libertad política más amplia, cuya finalidad es mantener la seguridad de los ciudadanos, bajo el reconocimiento de este principio: Todo gobierno puede ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda predominar sobre los demás."⁸ Del análisis de esta teoría se desprende que su principal valor consiste en con la separación de poderes que propone se evita el absolutismo o despotismo.

Montesquieu pretendía asegurar la libertad del hombre, mediante la diversificación de poderes, con lo cual se evitaría la concentración de esos poderes en uno solo, por que, afirmaba, que para que no se pueda abusar del poder "es preciso que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder".

Cabe recordar que la teoría de la división de poderes no es un principio inmóvil. Al respecto, Luis Javier Algorri Franco expone que: "La teoría clásica de la división de poderes que encuentra, hacia el siglo XVIII, en el Barón de la Brede y de Montesquieu a su máximo exponente, es hoy ampliamente superada por una complejidad en la organización estatal que crece día a día".⁹ Por su parte, Corina Yturbe menciona que "no puede negarse que las ideas de Montesquieu sobre la separación de los poderes, a pesar de que en ellas no se contemplaba en realidad una separación absoluta de los tres poderes, sino un aparente equilibrio de las potencias que se reparten el poder, ejercieron una enorme influencia en las luchas liberales tanto en América como en Francia."¹⁰ Manuel García Pelayo afirma que

⁸ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Porrúa. 19ª edición. México. 2003. Pág. 559, cita a Montesquieu.

⁹ Algorri Franco, Luis Javier. La división y legitimidad del poder político. Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo II IIJ, UNAM. México. 2001. Pág 55

¹⁰ Yturbe, Corina. Op. Cit. Pág 48.

Montesquieu establece una teoría clave para el desarrollo constitucional liberal, además de que sostiene que: "Este sistema aparece como resultado de un proceso lógico-racional para asegurar la vigencia de la libertad".¹¹ No obstante el indiscutible valor de esta teoría, ha sido objeto de una constante revisión motivada principalmente por la gran concentración de poder en el Ejecutivo.

Benjamín Constant, en su "Curso de Política Constitucional", sostiene la existencia de un cuarto poder neutro, al exponer que el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial, son tres resortes que deben cooperar, cada uno en su parte, al movimiento general; pero cuando estos poderes crecen desordenadamente, chocan entre sí y se estorban, es necesaria una fuerza que los reduzca a su propio lugar. Esta fuerza, comenta, no puede estar en uno solo de los resortes, porque le serviría para destruir a los demás. Por lo que es preciso que esté fuera, que sea neutra, en cierto modo, para que su acción se aplique necesariamente donde quiera que resultare necesaria su aplicación y para que sea preservadora, reparadora, sin ser hostil.¹² Como podemos observar Constant, plantea la necesidad de una especie de tribunal constitucional, que funja exclusivamente como árbitro entre los poderes, lo cual en este momento sería de gran utilidad para resolver las controversias que se han suscitado entre el Legislativo y el Ejecutivo y garantizarla el equilibrio entre los órganos del Estado.

Finalmente, el pensamiento de los Ilustrados que analizamos sobre la división de poderes fue plasmado en la Constitución de los Estados Unidos y de esta pasó a la Constitución Mexicana de 1824. Razón por la cual, los enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y el primer Congreso supondrían que existió el equilibrio entre poderes derivado de lo dispuesto por la Constitución, sin embargo esto no fue así, ya que el Ejecutivo se erigió como el poder regulador de los otros dos, creando las distorsiones que ya conocemos. Es así que a lo largo de la historia de la nación

¹¹ García-Pelayo Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Alianza Editorial. Madrid 1984. Pág. 155.

¹² Constant Benjamín. Curso de Política Constitucional. Clásicos de la Política 3. Taurus. Madrid 1968. Pág. 14.

mexicana, la división de poderes fue casi nula y solo en el texto de la Constitución de 1847, se previó la preeminencia del Legislativo. Al respecto, comenta Patricia Galeana que "los anhelos de los padres de la patria fueron quedando al margen y prevaleció el régimen autoritario, con excepción del gobierno civil de Benito Juárez; se impusieron los regímenes militares: primero Agustín de Iturbide, después, Antonio López de Santa Anna y finalmente Porfirio Díaz".¹³ En el caso de este último, la división de Poderes solamente estaba consagrada en la Constitución de 57. Sin embargo, de facto, el Presidente hacía prevalecer sus decisiones por encima de las de los otros poderes, transgrediendo el orden constitucional y anulando los mecanismos de control que éstos podían ejercer sobre él.

1.3. La división de poderes como medio de control interorgánico.

La Constitución de 1917, en su artículo 49, retoma el sistema de gobierno federal y el principio de la división de poderes, el cual fue parcialmente acatado, ya que si bien el Congreso Constituyente logró cierta independencia frente al Presidente de la República, -al modificar y en ocasiones conseguir detener sus propuestas- durante el régimen del General Álvaro Obregón, el Congreso fue objeto de intensas presiones. con el fin de someterlo, lo que durante el gobierno del Presidente Calles se logró totalmente.¹⁴ Con el Congreso debilitado, los medio de control y vigilancia a cargo de éste fueron inhibidos, lo que permitió que los presidentes de la época posrevolucionaria impulsaran sus proyectos de gobierno, sin enfrentar obstáculos significativos. Esta situación prevaleció hasta finales de la década de los ochentas, cuando el Poder Legislativo comenzó a recobrar su independencia.

¹³ Galeana, Patricia. *La Construcción de la Democracia Mexicana. El Camino de la Democracia en México*. AGN. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. México. 1998. Pág. 19.

¹⁴ Sobre el particular cfr. Pablo González Casanova. *La democracia en México*. Editorial Era. México. 1998. Pág. 29; Mendoza Berrueto Eliseo. *El presidencialismo mexicano. Una tradición ante la Reforma del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México 1998. Págs. 166-174.

Con el sometimiento de los poderes Legislativo y Judicial por el Ejecutivo, los mecanismos de control entre los Poderes de la Unión, previstos por nuestra Constitución quedaron sin efecto. Estos mecanismos —a los que Karl Loewenstein llama "controles interorgánicos"—, funcionan entre diversos detentadores del poder que cooperan en la gestión estatal¹⁵ y son de vital importancia para que el sistema de frenos y contrapesos funcione. Sin embargo, aunque se encuentran previstos, si los órganos encargados de ejercerlos, carecen de la capacidad para hacerlo, debido a que no cuentan con una estructura técnica adecuada que posibilite la realización de las funciones de control y vigilancia, éstos son intrascendentes. Por lo anterior, para ejercer adecuadamente las facultades de control y vigilancia, es indispensable fortalecer los órganos técnicos de las Cámaras con la finalidad de que estén en condiciones de aportar sugerencias, opiniones y posicionamientos que rivalicen con los que desarrollan las estructuras especializadas del Ejecutivo.

Diego Valadés comenta que los controles "se ejercen de manera bidireccional entre los órganos de gobierno y de representación; de no ocurrir así, y solamente haber posibilidades de control en un sentido, se generarían situaciones de asimetría incompatibles con un sistema constitucional y se estarían configurando áreas del poder ajenas al control, lo cual es conceptualmente contrario a un sistema constitucional democrático".¹⁶ En el caso del Congreso Mexicano, esos controles bidireccionales no operaron por largo tiempo, ocasionando distorsiones. En las últimas legislaturas se han realizado considerables esfuerzos para ponerlos en marcha, como es el caso de la reforma al artículo 79 de la Constitución que crea la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación (Auditoría Superior de la Federación)¹⁷ para auxiliar a la Cámara de Diputados en la revisión de la Cuenta Pública, al cual se otorgan mayores facultades en materia de control, vigilancia y autonomía de gestión.

¹⁵ Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona, 1993. Pág. 233.

¹⁶ Valadés, Diego. El Control del Poder. Estudios Doctrinales. IIJ, UNAM, México, 1998. Pág. 81.

¹⁷ El 30 de julio de 1999 se publican en el Diario Oficial de la Federación, las reformas constitucionales que dan origen a la entidad superior de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación).

1.4. Estado actual

A partir de la LIV Legislatura, los diputados de oposición incrementaron su presencia en la Cámara de Diputados, lo que propició la necesidad de modificar las normas del gobierno interior para que sus miembros participaran en la conducción de los trabajos de la Cámara. En las legislaturas posteriores, el partido hegemónico perdería la mayoría absoluta y con esto, el control de la Cámara de Diputados. En la LVII Legislatura, la inexistencia de un Grupo Parlamentario que ostentara la mayoría absoluta, generó condiciones inadecuadas para instalar la Gran Comisión y, en consecuencia, la integración de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, y que ésta a su vez pudiera realizar la propuesta para la Integración de las comisiones ordinarias. Esta situación se resolvería mediante un acuerdo parlamentario.¹⁵ En la LVIII Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional, perdería no sólo el control de la Cámara de Diputados, sino también del Senado y la Presidencia de la República.

Con el triunfo electoral de un partido de oposición a la Presidencia de la República, el sistema de división de poderes da un vuelco, no sólo en la relación Ejecutivo-Legislativo, sino también en la relación del Ejecutivo con el Poder Judicial, lo cual observamos claramente en las resoluciones de las controversias constitucionales adversas al Poder Ejecutivo.

Por lo que toca a la relación Ejecutivo-Legislativo, por primera vez en la historia contemporánea del país, se niega un permiso constitucional al Presidente para ausentarse del territorio nacional, además de que en diciembre de 2001, se aprueba un Presupuesto de Egresos radicalmente distinto al propuesto por el Ejecutivo y se modifica el proyecto de reforma fiscal del Presidente. Esta acción, lejos de ser reconocida como un logro de los legisladores, fue manejada con una guerra mediática en contra del Poder Legislativo como un gran fracaso tributario.

¹⁵ Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 4 de septiembre de 1997.

Sin embargo, pese a las deficiencias de la reforma, constituyó un avance en lo que respecta a la independencia en las decisiones del Congreso. Por otra parte, las fallas de la reforma, obedecieron a la insuficiente estructura técnica con que cuentan los legisladores para analizar y procesar adecuadamente la información que se requiere para elaborar un proyecto de tal envergadura.

Finalmente, si bien como ya se ha comentado, a partir de que el Partido Revolucionario Institucional, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la división de poderes prevista en nuestra Carta Magna, se ejerció, parcialmente, por primera vez, desde que esta fue expedida, con este solo hecho no puede considerarse que el equilibrio entre los órganos del Estado sea una realidad plena, ya que con este antecedente, esto sólo se garantizó cierta autonomía de decisión de una de las cámaras, lo que pudo constatarse cuando el órgano legislativo desechó varios proyectos del Ejecutivo, situación sin precedente. A pesar de esto, es evidente que la Cámara, aún se encuentra en franca desventaja frente a la enorme estructura del Ejecutivo, que le permite influir determinantemente en las decisiones finales del Legislativo, que no cuenta con órganos que puedan diagnosticar adecuadamente la mayoría de los problemas nacionales y muy en especial el presupuestal, que reviste un alto grado de complejidad. Al respecto Carré de Malberg,¹⁰ menciona que los poderes deben limitarse entre sí, lo que implica que ninguna de las tres clases de titulares de los tres poderes posea o pueda adquirir superioridad, que le permita dominar a las otras dos y que por lo mismo, podría poco a poco degenerar en omnipresencia. Es evidente que la preponderancia excesiva del Ejecutivo aún persiste, sin embargo esta situación se está revirtiendo, pues en el año 2000, en el Senado no se constituyó una mayoría absoluta y el grupo parlamentario del Presidente es actualmente minoritario, con lo cual se reduce la influencia directa que este pueda tener en las decisiones de esa Cámara, además de que con la Ley Orgánica de 1999, se dieron las bases para fortalecer las estructuras internas de ambas cámaras. Por otra parte, si bien no es posible que el Estado prescindiera de un

¹⁰ Carré de Malberg, R. Teoría General del Estado. FCE. México. 1998. Pág. 747.

órgano predominante, como el propio Carré de Malberg cometa, y que de acuerdo con el Dr. Carplzo, en el siglo XX, ha sido el Ejecutivo a nivel mundial.²⁰ Hay que considerar, que si bien el objeto de las iniciativas que buscan el fortalecimiento del Legislativo, no debe ser que este se convierta en el órgano preponderante, pero sí deben buscar que cuente con una estructura lo suficientemente fuerte para cumplir con sus funciones y garantizar que las decisiones que adopte sean autónomas, ya que de lo contrario persistiría la vulneración del equilibrio de poderes y quedaría eliminada cualquier posibilidad de control por parte del Legislativo sobre los otros órganos de Estado.

²⁰ Carplzo Mc' Gregor, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI*. México. 2002. Pág. 19.

Capítulo Segundo Integración y Estructura del Congreso en México.

2.1. El sistema bicameral

A partir de los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón,²¹ el principio de la división de poderes se incorporó en todas las constituciones que precedieron a la de 1917; sin embargo, fue hasta 1824 cuando se declara formalmente su adopción en el artículo 9 del Acta Constitutiva de la Federación,²² la cual señala que:

El poder soberano de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación ó persona ni depositarse el legislativo en un individuo.

Actualmente, este principio lo consagra el artículo 49 constitucional que determina que el supremo poder de la Federación se divida en tres poderes, entre ellos el Legislativo, el cual se deposita en un Congreso General, en virtud a lo dispuesto en el artículo 50. Al respecto, Manuel Barquín señala: "en el ámbito estrictamente legislativo, la voluntad legislativa del pueblo mexicano, como colectividad organizada en nación, corresponde ejercitarla a los diputados y senadores como miembros del Congreso",²³ es decir el Poder Legislativo se deposita en dos cámaras que integran el cuerpo legislativo de la nación, cuyo objeto es establecer un control intraorgánico para la expedición de las leyes o decretos, en virtud de que el carácter imperativo y obligatorio de las leyes sólo dimana del Congreso actuando como un todo.

El artículo 50 constitucional establece el sistema bicameral, es decir, divide al Congreso General en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, con el

²¹ Texto en Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808- 2002*. 23ª edición. Porrúa, México, 2002. Pág. 23.

²² Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

²³ Barquín Álvarez, Manuel. Comentado al artículo 50 constitucional. *Derechos del Pueblo Mexicano* Tomo VI. Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. Pág. 1018.

propósito de buscar equilibrio, ponderación y prudencia en las decisiones del Poder Legislativo, mediante la discusión del mismo asunto en distintas asambleas, a fin de que una Cámara revise las decisiones de la otra, reconociéndose un control intraorgánico de revisión.

2.1.1. Antecedentes del bicameralismo en México.

La organización del Congreso de Estados Unidos, fue la que más influencia tuvo en la estructura del Poder Legislativo Mexicano. Aquél, a su vez, tomó el ejemplo del Parlamento británico que se introdujo en las colonias americanas de Inglaterra.²⁴ Al respecto, Richard A. Watson, afirma que si bien la herencia de los británicos —en la que el parlamento está dividido en dos cámaras (la de los Lores y la de Los Comunes) y el bicameralismo de muchas de las legislaturas coloniales, en las cuales la Cámara alta estaba integrada por los emisarios de la corona y la Cámara baja por personas elegidas por los colonos mismos— influyó en que la Convención Constitucional decidiera dividir al Congreso en dos cámaras, sin embargo estas tradiciones no fueron determinantes, ya que la legislatura bicameral surgió de la lucha política entre estados grandes y pequeños, y de la batalla legal acerca de si los legisladores nacionales iban a representar a estados soberanos o a individuos, lo cual fue resuelto por el "Acuerdo de Connecticut".²⁵

En México, el bicameralismo fue previsto por primera vez en el Acta Constitutiva de la Federación,²⁶ de la cual posteriormente pasaría al texto constitucional de 1824.²⁷ Años más tarde, la Constitución liberal de 1857 optó por el sistema unicameral, pero fue hasta 1874, cuando se reinstaura el Senado y con ello el sistema bicameral que actualmente, prevé el texto de la Ley Fundamental.

²⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México. 2002. Pág.628.

²⁵ Richard A. Watson. Democracia Americana. Logros y Perspectivas Editorial Limusa. México 1989. Págs. 337 a 340.

²⁶ El Artículo. 10 del Acta constitutiva de la Federación disponía que: el Poder Legislativo de la Federación, residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General. Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

²⁷ Artículo 7 de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

2.1.2. El sistema bicameral como medio de control Intraórganico.

Karl Loewenstein afirma que el control intraórganico incorporado al aparato legislativo, más importante políticamente y más eficaz funcionalmente, es el sistema bicameral. Sin embargo, apunta que "cuando ambas cámaras son elegidas con la misma o parecida base electoral, es de esperar que en ambas cámaras se dé la misma o parecida constelación de partidos", es decir, si las dos cámaras debido al sistema electoral tienen una conformación similar y por tanto mayorías similares -como es el caso del Congreso mexicano-, desaparecerá el efecto de control intraórganico; pero pese a todo esto, la institución del sistema bicameral, aun con la amplia limitación que han sufrido los poderes y funciones de la Cámara alta, sigue manteniendo su valor como eficaz control intraorgánico frente a la posibilidad de un poder excesivo de la Cámara baja.²⁸ Sobre el mismo tema, Elizur Arteaga comenta que el bicameralismo ha sido una constante en la historia constitucional de México; con la existencia de dos cámaras se ha buscado ponderación, equilibrio, serenidad, ecuanimidad, dar curso a diversos pareceres emitidos en distintos foros y contextos, todo a costa de restar velocidad al proceso y, cuando menos en teoría, dar lugar a reiteraciones en el momento del debate.²⁹ El Sistema bicameral previsto por nuestra Constitución, tiene como fin que una Cámara revise las resoluciones de la otra, especialmente las que derivan del proceso legislativo. Esto supone un control intraorgánico del Poder Legislativo, control que el Dr. Manuel Barquín considera "el más importante políticamente y el más eficaz". Este control se deriva de la naturaleza propia de la función legislativa, la cual, está distribuida entre dos asambleas separadas y respectivamente independientes.³⁰ El control que menciona el Dr. Barquín se da en la formación de leyes, ya que Independientemente de cuál Cámara sea la de origen, Invariablemente la otra tendrá que revisar el proyecto de ley que haya aprobado la

²⁸ Cfr. Loewenstein, Karl. Op. Cit. Págs. 248-250.

²⁹ Arteaga Nava, Elizur. Tratado de Derecho Constitucional Tomo I. Editorial Oxford, México, 2001. Pág. 224.

³⁰ Barquín Álvarez, Manuel. Op. Cit. Pág. 1020.

colegisladora, lo cual garantiza que los proyectos serán revisados por dos órganos totalmente independientes uno del otro, con criterios y puntos de vista autónomos.

2.1.3. La conveniencia del sistema bicameral

La conveniencia o inconveniencia del sistema bicameral ha sido objeto de un intenso debate desde que éste existe. Al respecto, comenta Maurice Duverger que, al principio del siglo XX, el debate sobre este punto era muy vivo, sin embargo, en la práctica, ha perdido progresivamente su actualidad porque, salvo en los estados federales, las segundas cámaras están en vías de desaparición, como ya sucedió en Dinamarca en 1953, en Suecia en 1969, y en la mayoría de los estados donde aún existen van perdiendo su influencia, como es el caso de la Cámara de los Lores de la Gran Bretaña.³¹

En torno a este punto, el maestro Tena Ramírez opina que el control que se deriva del sistema bicameral tiene las ventajas siguientes:

- a) Favorece el equilibrio de poderes al debilitar al Poder Legislativo, dividiéndolo, pues generalmente tiende a predominar.
- b) En caso de conflicto entre el Ejecutivo y una de las cámaras, puede la otra intervenir como mediadora. Sin embargo, si el conflicto se presenta entre el Ejecutivo y las dos cámaras hay presunción fundada de que el Congreso es quien tiene la razón.
- c) La segunda Cámara es una garantía contra la precipitación legislativa, así como contra el error, el desborde y predominio de las pasiones políticas en el proceso legislativo. Esto se debe a que el tiempo que transcurre entre la discusión en la primera Cámara y la segunda, permite serenar la controversia y madura el juicio.³²

Con respecto a este tema, Jeremy Bentham, desarrolla amplios argumentos en contra de los parlamentos divididos en dos asambleas independientes, y señala

³¹ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. edición. Ariel. Colección Demos. Barcelona. 1970. Pág. 180.

³² Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 34ª edición. México 2001. Pág. 270

que éstas no pueden existir por mucho tiempo al medir sus fuerzas. Los argumentos de este célebre pensador inglés consisten en que:

1. Sería con frecuencia un medio de dar a la minoría el efecto de mayoría, ya que la unanimidad de una sola Cámara saldría mal contra la pluralidad de un solo voto en la otra asamblea.
2. Esta división es propia para favorecer dos Intenciones diferentes, según la calidad de los miembros así distribuidos, con el resultado de oponer los intereses de una clase particular a los de la nación misma.
3. No se presentan las mismas razones con igual fuerza en ambas cámaras; ya que el autor de una proposición, que ha hecho de su materia un profundo estudio, no se hallará presente en la asamblea en que hagan objeciones contra ella.
4. Esta división produce por necesidad inútiles dilaciones. Dos asambleas no pueden ocuparse al mismo tiempo en un mismo negocio.
5. El efecto final de esta división es hacer una distribución de poderes, que da la iniciativa a una de las asambleas, y reduce la otra a una simple negativa.³³

No obstante, la fuerza de los argumentos en contra también señala razones a favor como:

1. El aborrecimiento de la madurez en la discusión.
2. La restricción del poder de una asamblea única.
3. La separación de la nobleza del Estado llano (actualmente inoperante y en desuso).

Como podemos observar, las dos primeras razones a favor coinciden con lo expuesto por el maestro Tena, no así la separación de la nobleza, que obviamente no aplica para regímenes como el nuestro.

Por otra parte, Duverger llama a los sistemas bicamarales, parlamentos con segundas cámaras, y las divide en segundas cámaras económicas y segundas cámaras políticas. Estas últimas, a su vez, las divide en aristocráticas, federales y democráticas. Con respecto a las segundas cámaras federales, comenta que éstas son la consecuencia normal de la estructura de un estado federal. En este tipo de parlamentos existen dos cámaras: una representa la unidad del Estado federal y la otra representa el conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; la otra,

³³ Betham, Jeremy. *Tácticas Parlamentarias. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. México. 1999. Pág. 113.*

por el contrario, es la representación de cada Estado particular en su individualidad.³⁴ En esta clasificación ubicamos a las cámaras de nuestro Congreso.

Como se puede observar, el debate consistente en la conveniencia o no del sistema bicameral no es nuevo, y a pesar de que existen fuertes argumentos contrarios, en los países de régimen federal éste tiende a perpetuarse. Es el caso de México, en el que el sistema bicameral se ha fortalecido; esto se debe, entre otras causas, a las experiencias que se tuvieron en 1857, con un congreso unicameral, el cual, lejos de lograr el desarrollo del país, propició el atraso político y económico; además de que se consideró que el control intraorgánico que se ejerce entre las cámaras, es la mejor forma de garantizar la calidad del trabajo legislativo y atemperar las decisiones de un solo cuerpo legislativo.

2.2. La Integración de las cámaras

La composición de las cámaras es un tema de gran importancia, puesto que de ella depende, en gran medida, el destino de las políticas que el gobierno pretenda implementar, es decir, si la conformación cameral favorece al partido del Presidente de la República, éste podrá impulsar sus propuestas, sin mayor obstáculo, por el contrario, si la conformación le es adversa, tendrá que negociar con las fuerzas de la oposición para llegar a un consenso, con lo que sus propuestas pueden verse considerablemente modificadas u obstruidas. Este escenario, ha sido recurrente con las diversas reformas al sistema electoral, que generaron las condiciones para que las últimas tres legislaturas tuvieran una conformación más plural, con lo cual se hizo posible que las cámaras desarrollaran sus funciones en forma mucho más autónoma, lo que propició que el establecimiento, aplicación y desarrollo de los programas y políticas estatales tuvieran un matiz más heterogéneo y que las minorías participaran activa y

³⁴ Duverger, Maurice. Op. Cit. Pág. 190

directamente. Es por lo anterior que resulta importante analizar la conformación de las cámaras.

En los regímenes federales, la Cámara baja se elige proporcionalmente a la población de cada Estado miembro, en tanto que la Cámara alta está compuesta por igual número de delegados por cada Estado, sin tener en cuenta la importancia de su población.³⁵ Con la reforma política de 1977, se introdujo el actual sistema de elección mixta,³⁶ por lo que actualmente, en México la Cámara de Diputados está integrada por 500 miembros, de los cuales 300 son electos por el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones plurinominales. El antecedente de estos últimos, son los diputados de partido que se introdujeron en 1963, con la reforma del artículo 54 constitucional,³⁷ que incorporó este tipo de representación, que consistía en atribuir 5 escaños a todos los partidos que hubieran obtenido por lo menos el 2.5% de la votación total nacional, aumentando un diputado por cada 0.5% adicional de votos con un máximo de 20 diputados de partido.

En lo que respecta al Senado de la República, el artículo 56 prevé que la Cámara de Senadores se integre por 128 miembros, de los cuales 64 son electos por el principio de mayoría relativa, dos por cada Estado y el Distrito Federal; 32 se asignan a la primera minoría y 32 se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de una lista votada en una sola circunscripción nacional. Es decir, en la integración del Senado se establecen tres tipos de elección: la de mayoría relativa, la de primera minoría y la de representación proporcional. La ley establece que la primera minoría tenga representación, lo cual consiste en que los partidos registran dos fórmulas para la elección de mayoría

³⁵ Ibidem. Pág. 160

³⁶ Del texto constitucional se desprende que el sistema mixto consiste en celebrar dos tipos de elección, una de mayoría y otra de representación proporcional.

³⁷ Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1963.

relativa, de las cuales una debe encabezar la lista, por lo que en caso de ocupar el segundo lugar en la votación de mayoría relativa, la fórmula designada para encabezar la lista será la primera minoría. Por otra parte, en lo que respecta a la elección por el sistema de representación proporcional en la votación para senadores, sólo hay una circunscripción, a diferencia de las cinco que corresponden a la elección de los diputados federales.

2.2.1. El sistema de mayoría

El principio de mayoría, de origen inglés, 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 un país.³⁸ Sartori, comenta que un sistema electoral es mayoritario si la votación se hace en distritos de un solo representante; lo que llaman los estadounidenses "el sistema del que cruza primero la meta". Los sistemas de mayoría no procuran un parlamento que refleje la distribución de la votación; buscan un vencedor indiscutible.

Características del sistema de mayoría:

- El triunfador se queda con todo,
- La elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa,
- Se proponen candidatos individuales.³⁹

Aunque en los sistemas mayoritarios "el ganador se queda con todo", la mayoría de que se trate puede ser absoluta (por lo menos de 50.01%, o relativa, esto es, el mayor número de votos).⁴⁰

³⁸ Manuel Barquín Álvarez. Op. Cit. Pág. 1122

³⁹ Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Pág. 15.

⁴⁰ Idem.

2.2.2. El sistema de representación proporcional

En todos los sistemas proporcionales se transforman los votos en curules, según "alguna proporción". Ésta varía desde una correspondencia casi perfecta hasta una muy imperfecta, es decir, muy desproporcionada.⁴¹ La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar en el nivel nacional, a excepción hecha de países geográficamente pequeños como Nicaragua o Israel. La mayor parte de los sistemas que utilizan la representación proporcional lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría (por ejemplo Alemania).⁴²

Características de la representación proporcional:

- El resultado electoral refleja la composición del electorado, mismo que posibilita una representación sociológica en la integración del parlamento, para lo cual, el cociente electoral permite la distribución proporcional de las curules.
- No se obliga a los electores a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas.
- Se proponen listas electorales de candidatos (generalmente cerradas) de cada partido.

En ambos sistemas puede haber matices. Un ejemplo lo encontramos en el caso de la regulación electoral de México, que incorpora tanto al sistema de mayoría como al de representación proporcional en la elección de diputados y senadores.

2.3. Los órganos de gobierno de las cámaras

Durante el siglo XX, los parlamentos de gran parte del mundo experimentaron una evolución en su estructura interna, acontecimiento que está ligado directamente a los cambios en la naturaleza de sus funciones. Esto constituyó una modificación radical frente a los parlamentos declinónicos en los que el Pleno era el centro de toda la vida cameral. Hoy, dentro de los parlamentos existen una serie de órganos que tienen atribuidas muy diferentes funciones, debido a la mayor complejidad de las tareas que realizan, así como a fenómenos tan indudables

⁴¹ Ibidem Pág. 16

⁴² Barquín Álvarez, Manuel. Op. Cit Pág. 1122.

como el de la integración de los legisladores en grupos. Ignacio Torres Muro considera que resulta difícil interpretar la posición de los órganos de gobierno de las cámaras respecto de los demás, debido a lo complicado que resulta definir jurídicamente lo que podría llamarse función de gobierno o dirección al interior de un parlamento,⁴³ además de que las cámaras presentan una serie de peculiaridades que dificultan aún más su definición, "la más importante de todas ellas es la imposibilidad de contar dentro de un parlamento con el principio jerárquico, pues las cámaras tienen una estructura organizada sobre la base de un principio igualitario."⁴⁴ No obstante, se puede afirmar que los órganos de gobierno son aquéllos a los que la ley y los reglamentos atribuyen la facultad de dirigir los trabajos del Congreso.

En el caso de México, la Ley Orgánica del Congreso General de 1999, introdujo cambios importantes a la estructura de ambas cámaras. Entre los más importantes se encuentran los que modifican su estructura interna; éstos van desde el fortalecimiento de los órganos ya existentes, hasta la creación de nuevos, como los órganos de gobierno en los cuales los grupos parlamentarios pueden impulsar directamente sus propuestas como parte de un partido político, cambios que son el resultado de acontecimientos políticos recientes.

Dentro de los órganos de dirección del Congreso, podemos distinguir dos tipos: los órganos rectores del proceso parlamentario y los colegiados de grupos parlamentarios.

Los rectores son aquéllos que "tienen atribuidas competencias en aquellos campos en los que se precisa una labor de impulso de la actividad de las Asambleas, sin definir el sentido político de la misma, lo cual es ciertamente difícil, pero no imposible de delimitar".⁴⁵ La Ley Orgánica del Congreso prevé dos

⁴³ Torres Muro, Ignacio. Los Órganos de Gobierno de las Cámaras, Congreso de los Diputados. Monografías II Madrid. 1987. Pág. 20

⁴⁴ *Ibidem*. Pág. 23.

⁴⁵ *Ibidem*. Pág. 25.

órganos de gobierno rectores: el Presidente de la Cámara y la Mesa Directiva. Ambos convergen en la misma persona, pero para efectos de metodología jurídica y parlamentaria, los analizaremos por separado.

2.3.1. El Presidente de la Cámara

Comenta Fernando Santolalla que debido a lo numeroso y complejo de un cuerpo colegiado, como lo es una Asamblea Legislativa, se requiere de una autoridad que lo dirija, que resuelva las discrepancias que puedan surgir en su seno y que impulse el desarrollo de sus funciones.⁴⁶ Esta autoridad es el Presidente de la Mesa Directiva, quien de acuerdo con lo previsto por la Ley Orgánica, ostenta dichas facultades. El Presidente es un órgano unipersonal que es considerado "la máxima autoridad, por debajo de la Cámara misma, dentro del recinto parlamentario." En virtud de que sólo una presidencia unipersonal es apta para dirigir algo tan fluido como los debates parlamentarios, resolviendo sin grave dilación los incidentes que puedan producirse.⁴⁷ En el caso de los presidentes de las cámaras del Congreso Mexicano, podemos agregar, que estos ostentan la representación de su cámara ante los demás órganos del Estado y la otra cámara, además de ser el representante jurídico de la misma.

2.3.1.1. Antecedentes Reglamentarios

El papel preponderante del Presidente en la marcha del Congreso se remonta a los primeros antecedentes reglamentarios, lo cual ubicamos en el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, del 4 de septiembre de 1813,⁴⁸ en el que el Presidente tenía gran importancia como figura representativa de las Cortes: sin embargo, sus funciones eran limitadas y era considerado como

⁴⁶ Ley Orgánica artículos 22 y 23 con respecto a la Cámara de Diputados y 66 incisos a, c, d, e, f, g, k, y 67 con respecto al Senado de la República.

⁴⁷ Santolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid. 1990. Págs. 161-163.

⁴⁸ Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. Enciclopedia Parlamentaria, Volumen I, Tomo I, Serie I. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1997. Pág. 523.

cualquier otro diputado.⁴⁹ En este ordenamiento están previstos el Presidente y las comisiones como órganos del Congreso, radicando la importancia del Presidente en que sólo tiene facultades de dirección. Cabe destacar que en este ordenamiento, el Presidente no podía ser reelecto en el lapso del mismo periodo de sesiones.

José María Morelos y Pavón expidió el Reglamento para la Instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso, el cual establece que "el Presidente debe llevar la voz para arreglar lo pertinente a la política interior del cuerpo, por lo que es conveniente que se turne entre todos los diputados tal dignidad, no pasando de cuatro meses el tiempo que cada uno debe disfrutarla, y eligiéndose por suertes, con excepción de los que la hayan obtenido..."⁵⁰ En este ordenamiento se aprecia la relevancia del cargo que, por esta misma razón, es incompatible con la reelección.

El Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, tomó como modelo el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz, por lo que los textos, y desde luego las facultades del Presidente, son muy semejantes en ambos ordenamientos. En ellos, el Presidente está facultado para dirigir las sesiones, pero está imposibilitado para reelegirse.⁵¹

En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Instituyente,⁵² las facultades del Presidente son semejantes a las de la Junta Provisional

⁴⁹ El Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz en el artículo XXXVII disponía que el Presidente se le diera tratamiento de excelencia en la correspondencia de oficio, sin embargo, el artículo XXX, señala que el Presidente no tendrá voto decisivo, sino uno singular como cualquier otro diputado.

⁵⁰ Artículo 26 del Reglamento expedido en Chilpancingo, el 11 de septiembre de 1813 por José María Morelos para la instalación funcionamiento y atribuciones del Congreso en Historia sumaria del Poder Legislativo. Pág. 543.

⁵¹ Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. Op. Cit. Pág. 547.

⁵² Decretos de la Junta Nacional Instituyente. Instalada el 2 de noviembre de 1882. Decreto 25. Original, en Decretos de 1821 a 1824, Pág. 55 Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados

Gubernativa, no obstante se procura en la redacción del artículo 4º concentrarlas todas, en virtud de que se encontraban dispersas en el texto del anterior reglamento. Este ordenamiento preveía que la designación del Presidente fuera por escrutinio, además de que su voto era singular como el de cualquier otro diputado.

El Soberano Congreso Constituyente de 1823, expide un Reglamento Interior,⁶³ en el cual el Presidente se mantiene como el único órgano de dirección en el Congreso, con facultades similares al reglamento anterior y con la prohibición expresa para poder volver a ser Presidente.

El Primer Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824,⁶⁴ contempla ya la estructura bicameral del Congreso por lo que se habla de dos presidentes, uno para cada Cámara, así como de dos vicepresidentes, los cuales tenían impedimento para reelegirse en todas las sesiones de un año. En este ordenamiento, las facultades de resolución del Presidente se subordinan al voto de la Cámara respectiva, al cual antecedía una discusión en caso de que algún miembro de la Cámara lo solicitara. En su propuesta de Reglamento del Congreso Interior del 1 de mayo de 1876,⁶⁵ los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes, describen los inconvenientes de una presidencia mensual, consistentes en:

- La elección del Presidente causa una crisis en la Cámara y es motivo de perder un día de sesiones en cada mes; y que
- La presidencia la asuma un grupo minoritario.

Por lo anterior, proponen que la duración del Presidente en su cargo sea por todo el periodo de la Cámara. A pesar de los inconvenientes señalados por los

⁶³ Artículos 16 a 24 del Reglamento del 25 de abril de 1823, en Historia sumaria del Poder Legislativo. Pág. 561.

⁶⁴ Decreto 136 del Congreso Constituyente por el que decreta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824. De fecha 23 de diciembre de 1824. Legislación Mexicana, colección completa de las disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República. Ordenada por los licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I México. Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano. Hijos. Págs.749-762.

⁶⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1876. Págs. 477 a 500.

legisladores, el proyecto fue desechado y la presidencia siguió ejerciéndose por periodos mensuales hasta 1909. Cabe señalar que esta disposición le restó fuerza política al que debió ser el máximo órgano de gobierno, lo que propiciaría que otros órganos asumieran el control de las cámaras, situación que más adelante comentaremos.

El segundo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, promulgado por el Presidente Porfirio Díaz en 1897, adiciona dos atribuciones al Presidente: "dictar todos los trámites que exija el orden de la discusión de los negocios" y "declarar, después de tomadas las votaciones, por conducto de uno de los secretarios, aprobadas o desechadas las mociones o proposiciones a que éstas se refieran".⁵⁶

En 1925 se adiciona la atribución de "Invitar a abandonar el salón, por sí o a excitativa de algún individuo de la Cámara, al miembro de ésta que se presente armado".⁵⁷ Se adiciona también un procedimiento para remplazar al Presidente, en caso de no observar las prescripciones del propio Reglamento, sin olvidar que en el artículo 5° de la convocatoria a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, expedida por Venustiano Carranza el 15 de septiembre de 1916, se había estipulado que las sesiones de éste se regirían por el Reglamento Interior del Congreso General, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyera oportuno. Las modificaciones realizadas no afectaron los artículos que correspondían a las atribuciones del Presidente⁵⁸.

⁵⁶ Artículo 23 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General promulgado el 20 de diciembre de 1897. Consultado en el disco compacto, "Los Reglamentos de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2003.

⁵⁷ Decreto promulgado el 25 de septiembre de 1925 que adicionó la fracción XIII al Artículo 23 en Historia Sumaria del Poder Legislativo. Pág. 828.

⁵⁸ Modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizadas por el Congreso Constituyente en la 4ª sesión ordinaria celebrada el lunes 4 de diciembre de 1916. Diario de los Debates del Constituyente del 1917. Págs. 303 a 305.

En el reglamento de 1934, las disposiciones que regulan el actuar del Presidente no tienen mayor modificación, pero sí le adicionan atribuciones importantes como son:

- Firmar, en unión de los Secretarios, los nombramientos o remociones de los empleados que haya acordado la Cámara respectiva, conforme a la fracción II del artículo 77 constitucional;
- Firmar los nombramientos o remociones que haga la Cámara de Diputados de los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- Declarar que no hay quórum cuando es visible su falta, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la Cámara,
- Excitar a cualquiera de las comisiones, a nombre de la Cámara, a que presenten dictamen si han transcurrido cinco días después de aquél en que se les turne un asunto y si no fuere suficiente, la emplazará para día determinado, y si ni así presentare el dictamen, propondrá a la Cámara que se pase a otra comisión; y
- Obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes, en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional.

Del breve análisis de los antecedentes reglamentarios de la figura del Presidente del Congreso Mexicano, puede concluirse que este órgano de gobierno ha evolucionado escasamente, pues desde el Reglamento de las Cortes de Cádiz hasta el Reglamento de 1934, mantuvo prácticamente las mismas facultades y obligaciones. Además, se aprecia que es el único órgano rector en las cámaras, ya que si bien prevé a los vicepresidentes, éstos sólo tienen la encomienda de suplir al Presidente, y los secretarios solamente cumplen funciones ajenas a la dirección de la Cámara.

2.3.1.2. El Presidente de la Cámara en la Ley Orgánica del Congreso

Con la primera Ley Orgánica del Congreso General se crea una regulación específica para cada uno de los presidentes de las cámaras y se les denomina "Presidente de la Mesa Directiva".⁵⁹ Esta regulación recoge puntualmente algunas de las atribuciones que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

⁵⁹ Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1979

daba al Presidente y las confiere a los presidentes de las mesas, adicionando las siguientes atribuciones:

- Solicitar el auxilio de la fuerza pública;
- Firmar con los Secretarios y, en su caso, el Presidente de la Cámara colegisladora, las leyes, decretos y reglamentos que expida la Cámara o el Congreso;
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara;
- La representación protocolaria de la Cámara ante la colegisladora y las ceremonias a las que concurran los otros poderes de la Federación;
- Las que se deriven de las disposiciones o acuerdos de la Cámara.

Tanto el artículo 34 como el 83 de la Ley Orgánica, disponen las mismas atribuciones para ambos presidentes, salvo la de presidir las sesiones del Congreso General, conferida exclusivamente al Presidente de la Cámara de Diputados.

La Ley Orgánica de septiembre de 1990, fortaleció la figura del Presidente de la Mesa Directiva dotándolo de atribuciones políticas importantes y ampliando su periodo de ejercicio. Las atribuciones de los presidentes de la Mesa Directiva, previstas en los artículos 12, 22, 23, 66 y 67, pueden agruparse de la siguiente forma:

Atribuciones en Materia de Dirección del Proceso Legislativo.⁶⁰

- Garantizar el fuero constitucional de los diputados y senadores, velando por la inviolabilidad de los recintos.
- Citar, abrir, prorrogar, suspender y levantar las sesiones del Pleno; y aplazar la celebración de las mismas.
- Conceder el uso de la palabra; conducir los debates, discusiones y deliberaciones; ordenar se proceda a las votaciones y formular la declaratoria correspondiente;
- Disponer lo necesario para que los legisladores se conduzcan conforme a las normas que rigen el ejercicio de sus funciones.
- Dar curso a los asuntos y negocios en términos de la normatividad aplicable y determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a la Cámara.

⁶⁰ Además de las facultades implícitas que prevé el inciso p) del artículo 22 de la Ley Orgánica.

- Firmar, junto con uno de los secretarios y con el Presidente y uno de los secretarios de la legisladora, las leyes y decretos que expida el Congreso General; y suscribir, también con uno de los secretarios, los decretos, acuerdos y resoluciones de su Cámara.
- Ordenar el auxilio de la fuerza pública en los casos en que resulte necesario.
- Las demás que le atribuyan la Constitución General de la República, la Ley Orgánica del Congreso General y ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.
- Presidir las sesiones de:
 - El Congreso General (exclusiva del Presidente de la Cámara de Diputados).
 - La Cámara.
 - La Comisión Permanente (en este caso se alternan la presidencia).
 - Las reuniones de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.
- Convocar a las reuniones de:
 - La Mesa Directiva de la Cámara.
 - La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (además de cumplir las resoluciones que le correspondan en estos órganos).
- En la Cámara de Senadores, el Presidente, además de las anteriores, debe:
 - Asegurarse de que los dictámenes, acuerdos parlamentarios, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y tiempos de presentación.

Atribuciones Disciplinarias

- Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello;
- Requerir a los diputados y senadores que no asistan, a concurrir a las sesiones de la Cámara y comunicar al Pleno, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan;⁶¹

Atribuciones Administrativas

- En la Cámara de Diputados:
 - Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario.
 - Firmar junto con el Secretario General los acuerdos de la Mesa Directiva.
 - Comunicar al Secretario General de la Cámara las instrucciones, observaciones y propuestas que sobre las tareas a su cargo formule la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

⁶¹ La anterior Ley Orgánica denominaba diputados "faltistas" a los Diputados que no asistían, sin embargo se optó por suprimir esta denominación y solo se conserva en el Título correspondiente al Senado.

- Acordar con el titular de la Coordinación de Comunicación Social los asuntos que le competen.
- En la Cámara de Senadores:
 - Dirigir las tareas de las Secretarías Generales, la Tesorería, las unidades administrativas y el Centro de Capacitación y Formación Permanente del Servicio Civil de Carrera, lo cual puede delegar en un vicepresidente.
 - Disponer que la información del trabajo de los senadores sea difundida a los medios de comunicación en condiciones de objetividad y equidad.
 - Expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara.

Atribuciones Protocolarias

- Conducir las relaciones institucionales con la colegisladora y los otros poderes.
- Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.
- En la Cámara de Diputados:
 - Disponer la elaboración inmediata del Bando Solemne; darlo a conocer al Pleno en la sesión más próxima; ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y tomar las medidas necesarias para que se difunda en los periódicos oficiales de las entidades federativas y se fije en las principales oficinas públicas de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios.
- En la Cámara de Senadores:
 - Designar las comisiones de cortesía necesarias para cumplir con el ceremonial.

Como se observa, las atribuciones del Presidente fueron modificadas considerablemente en 1999. Esto obedeció fundamentalmente a dos factores:

1) La Mesa Directiva adquirió progresivamente mayor relevancia como órgano de gobierno colegiado, al que el Presidente sólo concurre para:

- Dirigirla.
- Coordinarla.
- Y, en caso de empate en las votaciones, resolver mediante su voto de calidad.

2) La conformación plural de las últimas tres legislaturas generó la necesidad de que un órgano colegiado ejerciera la dirección política de la Cámara. Lo anterior ocasionó, que la Ley Orgánica vigente, asignara a la Mesa Directiva atribuciones

que en el anterior texto eran ejercidas directamente por el Presidente, como son cumplir el orden del día, que si bien es una atribución que este último ejerce, originariamente es una facultad que el artículo 20, inciso c) de la Ley Orgánica vigente otorga a la Mesa.

Por último, cabe resaltar que se han asignado al Presidente, algunas atribuciones de índole administrativa, con el fin de que este órgano tenga el control de los servicios técnico-administrativos indispensables para el trabajo de la Cámara.

2.3.2. La Mesa Directiva

La Mesa Directiva es el órgano colegiado responsable del adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno, cuya actuación se rige por los principios de imparcialidad, objetividad y equidad. Esto obliga a sus integrantes a hacer prevalecer el interés de la Cámara por encima de intereses particulares o de grupo.

La actual Ley Orgánica del Congreso no limita las funciones de las mesas directivas de ambas cámaras a la conducción de las sesiones y las actividades protocolarias, pues, en el caso del Senado, le atribuye facultades administrativas como asignar recursos materiales, humanos y financieros a los grupos parlamentarios, y proponer al Pleno ordenamientos que regulen la organización de sus órganos administrativos.⁶² Asimismo, en el caso de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva está facultada para interpretar la Ley Orgánica y los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requieran para el cumplimiento de sus atribuciones y para la adecuada conducción de las sesiones del Pleno.⁶³ Además es la instancia encargada de elaborar el anteproyecto de estatuto en la parte relativa al servicio de carrera parlamentaria.⁶⁴

⁶² Artículo 66, Incisos h) e l) de la Ley Orgánica.

⁶³ Artículo 20, Inciso b) de la Ley Orgánica.

⁶⁴ Artículo 20, Inciso h) de la Ley Orgánica.

2.3.2.1. Antecedentes.

En los diversos Reglamentos que rigieron al Congreso, la Mesa Directiva no estaba regulada; sin embargo, su existencia está implícita en la regulación de los presidentes, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios. En Ley Orgánica del Congreso de 1979, la Mesa Directiva es incorporada por primera vez en el Capítulo II, con funciones muy limitadas, las cuales se ejercen bajo la autoridad de su Presidente.⁶⁵

En los antecedentes reglamentarios del Congreso, la Mesa Directiva no desempeñó un papel relevante, fundamentalmente por dos razones:

Primero. Los nombramientos de los funcionarios que la Integraban, de acuerdo con los distintos Reglamentos para el Gobierno Interior del Congreso, tenían vigencia de un mes, tiempo insuficiente para que el Presidente y el resto de la Mesa adquirieran la fuerza política necesaria para constituirse como órgano rector de la Cámara.

Segundo. La Gran Comisión, le restó fuerza política y atribuciones, al grado de desplazarla de la dirección en ambas Cámaras.

Este último punto merece un análisis más profundo, ya que el hecho de que una comisión ordinaria, como fue la Gran Comisión, desplazara al máximo órgano de gobierno, resulta clave para explicar un factor interno que distorsionó el desarrollo pleno del Congreso como un órgano soberano del Estado mexicano.

La Gran Comisión fue creada en el Reglamento de 1824 como una comisión permanente (ordinaria), cuya función original era exclusivamente nombrar a las comisiones permanentes.

⁶⁵ Artículo 33 de la Ley Orgánica del Congreso de 1979

*.. Esta Comisión [Gran Comisión] será permanente, y a ella... pertenecerá el derecho de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, las comisiones permanentes y especiales.*⁶⁶

Como puede observarse en el texto del Reglamento de 1824, ésta no surge como órgano de gobierno de la organización interna de la Cámara. Esta calidad la adquirió a través del tiempo, hasta convertirse en el máximo órgano en ambas cámaras, debido a que la permanencia de los miembros que la conformaban era mayor que la del Presidente y los demás integrantes de la Mesa Directiva, además de que ejercía una función muy importante para el trabajo legislativo que le permitió tomar, desde su aparición, el control de las Cámaras.⁶⁷

De acuerdo con Alonso Lujambio, "el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado con la representación paritaria de los estados, para acompañar a la Cámara Popular —Cámara de Diputados—, también crea una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados (la Gran Comisión) para evitar la concentración de poder en una Mesa Directiva electa por los estados de mayor población y por lo tanto de mayor representación".⁶⁸

La Ley Orgánica promulgada en 1829, atribuyó a la Gran Comisión las facultades de órgano rector en ambas cámaras, lo que vino a regular una práctica que ya existía. Además, se redujeron las facultades de la Mesa Directiva, ya que, con las modificaciones, sólo se limitaría a conducir los debates y a dar curso a los asuntos del Pleno.

Fue hasta la LV Legislatura cuando la Gran Comisión dejó de ser el máximo órgano de gobierno, debido a que las presiones de la oposición obligaron a tomar

⁶⁶ Artículo 68 del Reglamento de 1824.

⁶⁷ Artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de Diciembre de 1824, en Historia Sumaria del Poder Legislativo. Pág. 580.

⁶⁸ Lujambio, Alonso. El Gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada. Instituto de Investigaciones Legislativas. LIII Legislatura del Estado de México S/f Pág 11

la decisión de restarle facultades, con lo cual comenzó a perder el control absoluto de la Cámara de Diputados.⁶⁹ Finalmente, en 1988, con las reformas a la Ley Orgánica se dispuso la supresión de la Gran Comisión y la Mesa Directiva asumió la función de órgano de gobierno en ambas cámaras, hecho sin precedente en nuestra historia parlamentaria, ya que desde el Reglamento del Congreso de 1824, los integrantes de ésta –vicepresidentes y secretarios-, sólo habían sido auxiliares en la conducción de las sesiones del Pleno.⁷⁰

2.3.2.2. Naturaleza.

Analizados los antecedentes de este órgano, resulta necesario definir su naturaleza. Fernando Santaolalla considera a la Mesa Directiva como el segundo órgano de gobierno de cada Cámara y advierte que “como órganos de gobierno y dirección, las mesas tienen un carácter predominantemente institucional, en el sentido de que su comportamiento no debe estar presidido por criterios de partido, sino por consideraciones objetivas y, en la medida de lo posible, imparciales”.⁷¹ La Mesa Directiva es el órgano de conducción del proceso parlamentario y no una instancia donde los grupos parlamentarios puedan expresar sus posiciones particulares; para esos fines, como más adelante señalaremos, existen otros órganos. Por esta razón, la Ley Orgánica vigente señala en sus artículos 20 y 66 que:

“La mesa directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad”.

Es por esta razón, que se ha considerado, que no es necesario, que en la Mesa Directiva estén representados todos los grupos parlamentarios, ya que los

⁶⁹ Dinorah de Lima Jiménez. Organización, Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. El Congreso Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados, LV Legislatura. México. 1984. Pág. 96.

⁷⁰ Artículos 27, 28, 29, 30, 31 y 32 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824.

⁷¹ Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 167.

legisladores que la conforman, no cumplen funciones de representación de su fracción además de que no deben atender a intereses de grupo.

2.3.2.3. Conformación

La Mesa Directiva, en la Cámara de Diputados se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios que duran un año en sus funciones con posibilidad de reelegirse.⁷² Por su parte, en el Senado se integra por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, que durarán en su encargo un año legislativo con posibilidad de reelegirse.⁷³ En la conformación actual de las Mesas Directivas se advierte que los cuatro prosecretarios previstos en la Ley Orgánica de 1979, fueron suprimidos, y que parte de sus atribuciones se transfirieron a los Secretarios General y de Servicios Parlamentarios, figuras novedosas en la estructura de la Cámara, creadas para "otorgar solidez y sistematización a las diversas tareas que ejecuta el personal de la Cámara".⁷⁴ Debe destacarse que la propuesta para generar tan importante modificación en la estructura de la Cámara, no fue la primera en su tipo; ya los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes habían presentado una propuesta en 1876,⁷⁵ para profesionalizar la secretaría de la Cámara mediante la figura de dos secretarios que no serían diputados sino empleados de la Cámara. Dichos legisladores argumentaban en su iniciativa, que los diputados no debían desempeñar funciones de empleados, además de que esta medida garantizaba la imparcialidad de tan importante funcionario, ya que su permanencia en el puesto dependería del fiel cumplimiento de sus deberes. Finalmente la propuesta no prosperó y, en cambio, durante 1897 se crea la figura de los prosecretarios,⁷⁶ para coadyuvar en el cumplimiento de las tareas parlamentarias con los secretarios de la Mesa.

⁷² Artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso.

⁷³ Artículo 62 de la Ley Orgánica del Congreso.

⁷⁴ Dictamen de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1898.

⁷⁵ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1876. Págs. 477 a 508.

⁷⁶ Artículo 25 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del 20 de diciembre de 1897 Consultado en el disco compacto, "Los Reglamentos de Congreso General de los Estados Unidos

Es con la reforma de 1999, que la Mesa Directiva adquiere un papel preponderante en la dirección de la Cámara de Diputados, lo cual dependió en gran medida de la mayor permanencia en el cargo de sus miembros, y de las importantes atribuciones que el nuevo ordenamiento le otorga. Por otra parte, al convertirse en un órgano plural se garantizó en parte la imparcialidad en su actuación, sin embargo, no se previó que esta se integrara con legisladores de todos los grupos parlamentarios, toda vez que como ya se ha mencionado, no es un órgano que deba regirse por intereses de grupo.

2.3.2.4. Reglas para su Integración

Con respecto a las reglas para la Integración de la Mesa Directiva, Ignacio Torres Muro propone tres alternativas, mismas que dependen de la naturaleza de la Mesa, es decir:

- Si ésta es un mero órgano de aplicación y administración del reglamento. En este caso, todos los grupos parlamentarios pueden tener la misma representación independientemente de su tamaño, incluso a la hora de tomar acuerdos.
- Si, por el contrario, se encarga de tomar cualquier tipo de decisión política, no es posible que los grupos parlamentarios tengan la misma representación ya que esto implicaría que las minorías podrían detener las Iniciativas de los grupos mayoritarios. Para lo cual plantea dos alternativas que consisten en:
 - o Que todos los grupos estén representados proporcionalmente a su importancia en la Cámara, o
 - o Que se integre con un miembro de cada grupo parlamentario con voto ponderado (dependería de tantos votos como parlamentarios tenga su grupo). Es decir, si la mesa fuera un órgano político, los grupos deberían estar representados en proporción a su importancia numérica.⁷⁷

De Acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana, "la oficina de la Presidencia" —equivalente a la Mesa Directiva—, puede ampliarse sin límites, aun para los grupos parlamentarios mínimos, siempre y cuando el grupo se constituya por un número no inferior de veinte diputados, lo cual, de acuerdo con

Mexicanos" Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura.

⁷⁷ Torres Muro. Op. Cit. Pág. 173-174.

Silvano Tossi, es de cualquier manera excesivo. En el caso italiano, la oficina de la Presidencia no es un órgano de decisión política, en virtud de que las funciones de gobierno colegiado de la Cámara para el desarrollo programático de sus funciones legislativas y políticas, son ejercidas por la Conferencia de Presidentes (que es el equivalente a la Junta de Coordinación Política).⁷⁹

Las mesas directivas previstas en nuestra Ley Orgánica, ejercen facultades de control político y de dirección de los trabajos legislativos, previo acuerdos tomados en el seno de la Junta de Coordinación Política —con excepción de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente que sólo ejerce facultades de dirección—, por lo que se optó por una conformación plural, pero restringida, de acuerdo con lo expuesto por el maestro Torres Muro.

La Ley Orgánica establece que las mesas directivas del Senado y de la Cámara de Diputados, serán electas por mayoría absoluta de votos, en el caso de la primera, y por el voto de las dos terceras partes, para la segunda. No se establece previamente el número de integrantes que de cada partido habrán de integrarla. Con estas reglas de votación se garantiza que los grupos mayoritarios tengan la representación en proporción al número de integrantes de sus grupos.

La motivación de estas reglas para su conformación, las encontramos en el dictamen de la Ley Orgánica de junio de 1999, que señala, con respecto a la Cámara de Diputados que: "se optó por la mayoría absoluta para la elección de la Mesa Directiva en la Cámara de Diputados, con el fin de garantizar que al menos dos grupos parlamentarios concurren en la conformación de los entendimientos necesarios, además de que, de esta forma, se garantiza que un grupo parlamentario que cuente con el 34% de los integrantes del Pleno, pueda evitar la

⁷⁹ Tossi, Silvano, Derecho Parlamentario. Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México. 1998. Pág. 105 y 108.

elección de los miembros de la mesa Directiva que a su juicio no tuvieran una actitud incluyente en la construcción de los entendimientos necesarios".⁷⁹

2.3.2.5. Atribuciones

Con la Ley Orgánica de 1999, se establecieron atribuciones que corresponde ejercer a los Integrantes de la Mesa Directiva como órgano colegiado, entre las que se encuentran;

- Asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones.
- Cuidar que los documentos que son objeto del conocimiento del Pleno cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.
- Formular y cumplir el orden del día de las sesiones.
- Designar las comisiones de cortesía.
- La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, además de las atribuciones señaladas:
 - Realiza la interpretación de los ordenamientos rectores de la actividad parlamentaria para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de las sesiones.
 - Determina, durante las sesiones, las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
 - Determina las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.
 - Elabora el anteproyecto de la parte relativa al estatuto por el cual se nombrará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección de y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere en la redacción de dicho instrumento normativo.
- En su caso, la Mesa Directiva del Senado debe:
 - Asignar los recursos humanos materiales y financieros así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.
 - Elaborar y proponer al pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la tesorería y el servicio civil de carrera.
 - Organizar y supervisar las funciones a cargo de sus órganos administrativos y crear las unidades administrativas que se requieran.

Con la reforma de 1999, la Mesa Directiva se erigió como el máximo órgano de gobierno en ambas cámaras, lo cual constituye una de las más importantes

⁷⁹ Dictamen con proyecto de decreto que reforma el Título II de la Ley Orgánica del Congreso General de Los Estados Unidos Mexicanos. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la LVII Legislatura. Gaceta Parlamentaria del 20 de junio de 1999.

aportaciones esta reforma. Lo cual se logró mediante nuevas reglas para garantizar: 1) la pluralidad en su integración. Con lo que se buscó que esta operara con imparcialidad, en la conducción de la actividad más importante de las cámaras que es el proceso legislativo; y 2) La estabilidad de sus integrantes, que permitió que este órgano se fortaleciera políticamente y diera continuidad a sus trabajos.

2.4. Órganos Colegiados de los grupos parlamentarios

Estos órganos constituyen una de las más importantes innovaciones introducidas con las reformas de 1999, y son estructuras integradas por miembros de todos los grupos parlamentarios con representación en las cámaras, que participan en la dirección de éstas —acordando decisiones de naturaleza legislativa y administrativa—. Su principal labor es más que la toma de decisiones —que también asumen en ciertos casos—, la exposición de los intereses de sus grupos, de manera que, a través de la negociación, se pueda llegar a acuerdos que permitan un funcionamiento más fluido de las asambleas.⁶⁰ Los órganos colegiados de grupos, previstos en la Ley Orgánica, son la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, mismas que a continuación analizaremos.

2.4.1. La Junta de Coordinación Política

Este órgano encuentra sus antecedentes en los contactos informales que el Presidente de la Cámara, comenzó a mantener a mediados del siglo XIX con "los notables de las Cámaras", que ocasionalmente tenían un puesto en la misma Mesa, pero que por regla general mantenían su "status" de jefe de partido, a la vez que participaban en las tareas de dirección del Parlamento.⁶¹ Su integración a los parlamentos acontece en el siglo XX, por lo que se consideran órganos

⁶⁰ Torres Muro, Ignacio. Op. Cit. Pág. 25

⁶¹ Ibidem Pág. 231.

contemporáneos. Fernando Sataolalla, comenta que éstos son órganos desconocidos formalmente en las Asambleas declmonónicas, pues surgen y se consolidan en el parlamentarismo más reciente. Con respecto a la Junta de Portavoces del Congreso Español —que es el equivalente a la Junta de Coordinación Política—, Sataolalla expresa que se trata de un órgano de participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones de las Cámaras.⁸²

El antecedente inmediato de la Junta de Coordinación Política en nuestra legislación, lo ubicamos en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).⁸³ Ésta surgió en la LV Legislatura, debido a que la estructura de la Gran Comisión,⁸⁴ ya no respondía a las necesidades de una Cámara de Diputados de conformación plural. Este órgano se integraba con los coordinadores de los grupos parlamentarios, lo que permitió que por primera vez la oposición —representada en otra novedosa instancia que son los grupos parlamentarios— participara en el gobierno interior de la Cámara y en la toma de decisiones, no obstante que la Gran Comisión conservó muchas de las facultades más importantes en esta materia.

Con la reforma a la Ley Orgánica de 1994, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 45, la CRICP asume el papel de órgano de gobierno de la Cámara de Diputados, desplazando a la Gran Comisión, la cual conservaría la importante facultad de nombramiento de los diputados que la conformarían a la primera.⁸⁵ En 1997, debido a que ningún Grupo Parlamentario obtuvo la mayoría absoluta, no fue posible integrar la Gran Comisión en la Cámara de Diputados, razón por la

⁸² Sataolalla, Fernando. Op Cit. Pág. 172.

⁸³ En una entrevista la Diputada María de los Ángeles Moreno, Líder de la Gran Comisión y Presidenta de la CRICP de la LV Legislatura. Comentaba que la CRICP, se crea probablemente como consecuencia directa de las presiones políticas suscitadas en la LIV, a raíz de los problemas electorales de 1988. "El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político", Instituto de Investigaciones Legislativas 1994. Coordinador Francisco Gil Villegas. Pág. 98.

⁸⁴ La CRICP es creada por un Acuerdo Parlamentario del 7 de noviembre de 1991 y posteriormente incorporada a la Ley Orgánica con las reformas de julio de 1994.

⁸⁵ Artículo 39, numeral IV de la Ley Orgánica de 1994.

cual, la CRICP hubo de tomar el control total de la Cámara,⁸⁶ el cual mantuvo hasta ser sustituida, en 1999, por la Junta de Coordinación Política.

Respecto de la Junta podemos afirmar que es uno de los avances más novedosos que se incorporaron en la Ley Orgánica de 1999, pues se trata de un órgano eminentemente político mediante el cual los grupos parlamentarios, participan en la conformación de las decisiones de gobierno de las cámaras,⁸⁷ pues en ella recae la atribución de impulsar los entendimientos y las convergencias políticas con las instancias y órganos que resulte necesario, a fin de alcanzar los acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones de su competencia. A diferencia de la CRICP, cuya presidencia debía rotar cada seis meses, con el fin de que la mayor parte de los grupos parlamentarios pudieran presidirla, el nuevo órgano tiene mayor estabilidad en su dirección, ya que existe la posibilidad de que el Presidente dure en su encargo toda la legislatura o bien que la presidencia rote por periodos anuales.

2.4.1.1. Naturaleza

Fernando Santolalla señala que la Junta de Portavoces —similar de la Junta de Coordinación Política— es un órgano de participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que competen a las Cámaras, y agrega que mientras la Mesa Directiva es un órgano primordialmente neutro, la Junta es marcadamente política. En efecto, mientras que en la Mesa Directiva no es necesaria la presencia de todos los grupos, en la Junta de Portavoces,⁸⁸ esta misma presencia resulta esencial.

⁸⁶ Acuerdo Parlamentario del 4 de septiembre de 1987.

⁸⁷ En el dictamen de reforma de la Ley Orgánica del 20 de junio de 1999, se consideró el modelo de órgano de dirección representado por la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política había sido rebasado por la realidad política y la pluralidad en la conformación del órgano legislativo. Por lo que se propuso que fuera sustituido por un órgano que fuera capaz de hacer frente a la nueva realidad política.

⁸⁸ Santolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 172.

Sobre el particular, Ignacio Torres Muro comenta que para algunos autores las Juntas son "otro ejemplo de la translación desde el Parlamento a los órganos dirigentes de los partidos del centro de decisión política".⁸⁹ Las Juntas son una consecuencia de la superación del anterior sistema de individualidades políticas y su sustitución por otro en el que los grupos son sujetos protagonistas del funcionamiento de las asambleas legislativas.⁹⁰

Algunos autores consideran que es dudoso el carácter de "órgano" de las Juntas; sin embargo, para Ignacio Torres Muro sí lo son, puesto que "no se trata de reuniones ocasionales de personas, sino de una realidad que funciona como tal dentro de las cámaras al margen de que sus miembros ostenten otras responsabilidades", pues, además de que se manifiestan las opiniones de los diversos grupos parlamentarios también se construye una voluntad propia de la Junta.⁹¹ En el caso de las Juntas de Coordinación Política de las dos cámaras, previstas en la Ley Orgánica vigente, ambas cuentan con estas características, pues está previsto que deben sesionar con determinada periodicidad.⁹² Por otra parte, sus decisiones son colegiadas y en ellas concurren las voluntades de los todos los coordinadores mediante el sistema de voto ponderado, además de que estas decisiones vinculan a las cámaras y por supuesto influyen en la conformación de otros acuerdos.

Finalmente, consideramos que la Junta de Coordinación Política es un órgano eminentemente político, -integrado por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios, los cuales fungen como intermediarios entre los órganos de gobierno y los intereses del partido y grupo que representan- el cual tiene atribuidas una gran diversidad de facultades. Una de sus facultades más importantes es proponer a los integrantes de las comisiones y sus mesas

⁸⁹ Torres Muro, Ignacio. Op. Cit. Pág. 225.

⁹⁰ Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 172.

⁹¹ Torres Muro, Ignacio. Op. Cit. Pág. 227.

⁹² Artículos 35 y 83 de la Ley Orgánica del Congreso General prevén que la Junta de Coordinación Política, sesione en la Cámara de Diputados cuando menos una vez por semana en periodo de sesiones, y en el Senado una vez al mes durante los recesos.

directivas, que le fue otorgada con la actual Ley Orgánica del Congreso, y que originalmente recalca en la Gran Comisión y posteriormente en la CRICP.

2.4.2. La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

La Conferencia es un órgano que no tiene precedentes en nuestra legislación, por lo que constituyó una de las innovaciones que incorporó la Ley Orgánica de 1989. Ésta no es solo un órgano de representación de los grupos parlamentarios, toda vez que sus decisiones están imbuidas de un reforzamiento institucional, ya que es presidida por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara. Este es el máximo órgano de dirección de los trabajos legislativos de la Cámara de Diputados y es un espacio para la concertación legislativa, composición del orden del día y orientación política de la agenda entre los grupos parlamentarios.

El Parlamento Francés cuenta con una figura similar: la Conferencia de Presidentes,⁹³ la cual se compone por los presidentes de grupo, –Coordinadores Parlamentarios en nuestro sistema– además de los Vicepresidentes de la Asamblea, los Presidentes de las comisiones permanentes, el Ponente General de la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan; y el Presidente de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea. Sus funciones principales son: 1) Examinar el orden de los trabajos del Pleno para la semana en curso y las dos siguientes, notificando las solicitudes de inclusión prioritaria en el orden del día del Pleno presentadas por el gobierno y 2) Puede formular cualesquiera propuestas referentes a la aprobación del orden del día a título de complemento a las discusiones señaladas como prioritarias por el gobierno.

La Conferencia, es un órgano colegiado de dirección, previsto únicamente para la Cámara de Diputados. Se integra, como ya se ha mencionado, por el Presidente

⁹³ Previsto en el artículo 48 del Reglamento de la Asamblea Nacional de Francia.

de la Cámara de Diputados, además de los coordinadores de los grupos parlamentarios, conforme lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley Orgánica.

La creación de la Conferencia, obedeció a la necesidad de contar con mecanismos que promovieran la eficacia en el desahogo de las obligaciones camarales, en los períodos de sesiones, mediante la armonización de los temas, calendarios, órdenes del día y modalidades de tratamiento de los mismos en cada sesión.⁸⁴

La Conferencia cumple con las siguientes funciones:

- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.
- Establecer:
 - El programa legislativo de los períodos de sesiones.
 - El calendario para su desahogo.
 - La integración básica del orden del día de cada sesión.
 - Las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones.
- Proponer al Pleno el proyecto de estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros.
- Llevar al Pleno, para su aprobación, los nombramientos de Secretario General y de Contralor de la Cámara.⁸⁵ Producto de los intercambios entre legisladores de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVII Legislatura, en el dictamen de la Ley Orgánica se consideró que la Conferencia fuera la instancia encargada de proponer a los dos más importantes funcionarios de la Cámara de Diputados, facultad que se sustentó en el hecho de que éstos, por la naturaleza de sus atribuciones, se encuentran vinculados con la organización integral de la Cámara, por lo que resulta conveniente que el órgano donde confluyen tanto el Presidente de la Mesa Directiva como los Coordinadores de los grupos parlamentarios, sea el encargado de esta función.⁸⁶

En torno a la Conferencia desde la LVIII Legislatura, se ha desarrollado un debate en lo que respecta a sus funciones, toda vez que se considera que éstas deberían

⁸⁴ Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de junio de 1989.

⁸⁵ Artículo 38. Inclso d) de la Ley Orgánica.

⁸⁶ Dictamen de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

estar asignadas a los otros órganos de gobierno, razón por la cual, algunos de los proyectos de reforma a la Ley Orgánica,⁹⁷ plantean su desaparición.

2.5. Comisiones y comités

En España, las comisiones parlamentarias son anteriores a la Constitución de 1812, puesto que se encontraban previstas desde el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes Constituyentes del 24 de noviembre de 1810,⁹⁸ y posteriormente en el Reglamento Interior para el Gobierno de las Cortes de Cádiz, que fue el modelo que siguieron los reglamentos que rigieron a los distintos Congresos mexicanos.

Actualmente, los parlamentos numerosos son la regla general en las democracias modernas, lo que representa un inconveniente para el funcionamiento interno de las cámaras, inconveniente del que Bentham da cuenta en su célebre libro "Tácticas Parlamentarias". En él afirma que "cuanto más numerosa es una asamblea tanto menos idónea es para ciertas tareas".⁹⁹ No obstante, la dimensión de la asamblea, no es el único elemento que dificulta su trabajo, ya que factores como la especialización cada vez mayor de las materias de su competencia y la complejidad de las tareas que realiza, son los que lo hacen más complicado.

Como consecuencia de lo anterior, y debido a fenómenos como el de la Integración de los legisladores en grupos, las cámaras se han convertido en entes complejos, integrados por órganos especializados con distintas competencias -como los órganos de gobierno y por supuesto las comisiones-, superando así la concepción decimonónica del parlamento, en el que el Pleno era el centro de toda la vida de las cámaras y en el que la función instructora era desempeñada por las

⁹⁷ Iniciativa de Reforma a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Diputado Ricardo García Cervantes. Gaceta Parlamentaria del 29 de agosto de 2001.

⁹⁸ Villacorta Mancebo, Luis. Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes. Secretaría de Publicaciones. Universidad de Valladolid, Valladolid, 1988. Pág. 134.

⁹⁹ Bentham, Jeremy. Op Cit. Pág. 251.

secciones o agrupaciones de parlamentarios hechas al azar,¹⁰⁰ lo que se traducía en inconvenientes funcionales y operativos. Con la asamblea única, el trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación difícil; por ello, el principio de división del trabajo tuvo necesariamente que establecerse, a efecto de que la institución fuese más dinámica y funcional.¹⁰¹ Al respecto, Lluís Aguiló comenta que el Pleno no puede hacer todas las funciones que hoy tienen encomendadas constitucional y legalmente los parlamentos democráticos. El Pleno debe debatir y aprobar las decisiones más importantes, por lo que la tarea de las comisiones es, precisamente, preparar el trabajo y descargarlo de las labores de menor importancia.¹⁰² Como se observa de las anteriores opiniones, las comisiones son determinantes en el proceso legislativo, puesto que de los dictámenes u opiniones que estas emitan, depende en gran medida el desempeño que tenga el Pleno de la Cámara, es decir que si el dictamen es deficiente, difícilmente el Pleno podrá resolver sobre el asunto sobre el que versa, por lo que este seguramente será regresado a la comisión que lo emitió para que lo aclare, lo cual retrasará aún más los trabajos de la Cámara.

2.5.1. Naturaleza de las comisiones

De acuerdo con Benito Naclif, las comisiones son paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas, y constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Éstas realizan el trabajo preparatorio que las mayorías en el Pleno necesitan para legislar y controlar las actividades de la administración. Con respecto a su naturaleza, señala que las comisiones son órganos legislativos regulados por un grupo de instituciones formales e informales que afectan de manera regular su

¹⁰⁰ Sotocailla, Fernando. Op. Cit. Pág. 174.

¹⁰¹ Mora Donato, Cecilia. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998. Pág. 49.

¹⁰² Aguiló i Lúcia, Lluís. Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Tirant lo Blach, Valencia, 2000. Pág. 62.

funcionamiento.¹⁰³ En cuanto al caso de los Estados Unidos de América, Woodrow Wilson señala que prácticamente el Congreso, o en todo caso la Cámara de Representantes, delega en los comités permanentes —comisiones permanentes en nuestro sistema— no sólo sus funciones legislativas, sino también sus funciones deliberativas.¹⁰⁴ James Q. Wilson señala que la característica organizativa más importante del Congreso, es el conjunto de comités legislativos de la Cámara de Representantes y del Senado, ya que allí es donde realmente se hace el trabajo del Congreso, y que es en la presidencia de estos comités y sus subcomités donde se concentra la mayor parte del poder del mismo.¹⁰⁵ Luis Villacorta considera que las comisiones, son una formación necesaria de las asambleas, condicionadas históricamente por el ejercicio formal de funciones deliberativas, por la autonomía orgánica —que consiste en una autoorganización de la deliberación— y por un elevado grado de complicación y especialización de los conocimientos. Con todo, las comisiones son elementos naturales o espontáneos de la organización parlamentaria, de naturaleza colegiada y deliberante, y se muestran absolutamente imprescindibles en cualquier asamblea numerosa poco adecuada para enfrentarse con problemas de una cierta complicación técnica.¹⁰⁶

Tomando en cuenta las anteriores opiniones, podemos establecer que las comisiones son órganos legislativos regulados en la regulación que rige a las cámaras, las cuales cumplen con funciones que por razones de especialidad y división del trabajo éstas les delegan, es decir, para que los actos que estos órganos emitan tengan efecto al exterior, deben ser sancionados por el Pleno, ya que cumplen con funciones que originariamente son de la Cámara. La anterior afirmación se apoya en el dictamen de reforma al Título II de la Ley Orgánica que

¹⁰³ Nacif Hernández, Benito. El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México. La Cámara de Diputados en México. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. FLACSO México. 2000. Págs. 33 y 35.

¹⁰⁴ Wilson, Woodrow. El Gobierno Congressional. Régimen Político de los Estados Unidos IIJ. UNAM. México. 2002. Pág. 48

¹⁰⁵ Wilson Q. James. El Gobierno de los Estados Unidos, Editorial Limusa. México. 1999. Pág. 258.

¹⁰⁶ Villacorta Mancebo, Luis. Op. Cit. Págs. 181-183.

rige al Congreso Mexicano,¹⁰⁷ que norma lo relativo a la Cámara de Diputados, el cual señala que el objeto de las comisiones es el de elaborar dictámenes, Informes, opiniones o resoluciones para hacer posible que la Cámara desarrolle las funciones que le señalan la Constitución y las leyes. En este mismo documento se precisa que, según el caso de que se trate, a las comisiones de la Cámara puede corresponderles alguna o algunas de las funciones siguientes:

- Dictamen sobre iniciativas de ley o decreto.
- Solicitud, recepción y análisis de información.
- Control de la administración pública.
- Dictamen para dar cumplimiento a la facultad de designar servidores públicos.
- Preparación de proyectos de ley y desahogo de consultas sobre los ordenamientos que rigen el funcionamiento de la Cámara.
- Coordinación con la entidad de fiscalización superior de la Federación.
- Conocimiento y resolución de denuncias por responsabilidad de servidores públicos.
- Investigación sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Federal.

Como se observa en la anterior enumeración de funciones todas son originariamente de la Cámara en su conjunto, solo que para efectos de división de trabajo en grupos especializados, se delegan en las comisiones.

Con respecto a las deliberaciones que se llevan a cabo en comisiones, Woodrow Wilson opina, que el pequeño debate público en el Pleno, que se suscita en virtud de los reglamentos escritos y apremiantes de la Cámara, es un debate de forma más que una discusión efectiva, pues la discusión interna en los comités es la que da forma a la legislación. Establece además que la discusión más completa y más juiciosa de sus detalles, producida en el seno de los comités, no puede remplazar ni tener toda la utilidad que la enmienda y la discusión por el Congreso en sesión pública.¹⁰⁸ Con respecto a esto último, el Manual del Derecho Parlamentario de Jefferson, señala que los actos de las comisiones no pueden publicarse ya que no tienen fuerza hasta que los ratifique la Cámara, además de que no pueden recibir

¹⁰⁷ Gaceta Parlamentaria del 20 de junio de 1999.

¹⁰⁸ Woodrow Wilson. Op Cit. Pág. 48

peticiones sino por conducto de la Cámara.¹⁰⁰ Con estas últimas opciones se reafirma que las comisiones son órganos subordinados al Pleno, ya que aunque su trabajo es determinante, éstas solo ejercen facultades delegadas. Por otra parte también se observa que las discusiones que se desarrollan al interior de éstas son de vital importancia pues en ellas es donde realmente se discuten técnicamente y a detalle los proyectos de la Cámara, -además de que es el lugar donde se toman los acuerdos más importantes-, reservando para el Pleno los matices políticos y la resolución de los grandes desacuerdos.

Finalmente, cabe agregar que existe polémica con respecto a la publicidad de las reuniones de las comisiones, la cual consiste en que por la naturaleza e intensidad de los debates al interior de éstas, no deben ser públicas, ya que con esto se facilita su desarrollo, además de que por su naturaleza de órgano subordinado, sus decisiones no son definitivas. Los anteriores argumentos son válidos, sin embargo, actualmente esto no está regulado, por lo que se aplican a las comisiones las reglas del Pleno, razón por la cual las reuniones son públicas y excepcionalmente privadas.

2.5.2. Clasificación

De acuerdo con la doctrina, las comisiones se dividen básicamente en dos tipos: ordinarias o permanentes, y no permanentes.

Con respecto a las primeras, Luis Villacorta afirma que el aumento de la amplitud y complejidad de las tareas a desarrollar por las instituciones parlamentarias, ha hecho de las comisiones permanentes una institución indispensable, tanto para la eficacia de las tareas legislativas como para las de control, por lo que la línea de evolución coherente está marcada por la tendencia implacable hacia la consolidación del Sistema de Comisiones Permanentes como regla, con la

¹⁰⁰ Jefferson, Tomás. Manual del Derecho Parlamentario. Edición Facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002. Pág. 50.

excepción de la Gran Bretaña.¹¹⁰ Por lo anterior, las originalmente comisiones temporales evolucionaron y constituyen el actual sistema de comisiones permanentes.

Fernando Santaolalla comenta que las comisiones permanentes son aquellas constituidas para toda una Legislatura, previstas además con carácter necesario en el Reglamento (en el caso de México en la Ley Orgánica). Estas comisiones se subdividen, de acuerdo con este autor, en legislativas y no legislativas. Las primeras tienen como competencia primordial el estudio y dictamen de los proyectos legislativos, además tienen otras funciones de naturaleza diversa, como por ejemplo, la formulación de preguntas, la celebración de sesiones Informativas, el debate y la votación de proposiciones distintas a las de ley, así como el examen de comunicaciones e informes.¹¹¹ En el Congreso Mexicano, la actual Ley Orgánica prevé 42 comisiones ordinarias,¹¹² en el caso de la Cámara de Diputados, y 29 comisiones en el Senado de la República.¹¹³

Es importante destacar que las comisiones desde el primer reglamento del Congreso son los órganos que más modificaciones han tenido en su regulación, sin embargo, estas modificaciones sólo han consistido en adicionar y suprimir comisiones y comités lo cual podemos observar en el siguiente cuadro:

Reglamento	Número de Comisiones
Cortes de Cádiz	7
1824	11
1934	43
Reforma de 1975	50
Ley Orgánica 1979	23, incluida la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de H.

¹¹⁰ Villacorta Mancebo, Luis. Op Cit. Pág. 183.

¹¹¹ Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 179

¹¹² Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso, prevé 38 comisiones y el artículo 40 prevé 4 que desarrollan tareas específicas. El texto original del artículo 39 preveía 27 comisiones ordinarias hasta la reforma del 8 de octubre de 2000, en que se adicionaron 12 y en septiembre de 2003, 2 más.

¹¹³ Artículo 80 de la Ley Orgánica del Congreso.

Reforma de 1994	42
Ley Orgánica de septiembre de 1999	27
Reforma de septiembre de 2000	40
Reforma de septiembre de 2003	42

Fue con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que se precisó el objeto de las comisiones y se les encomendaron tareas específicas. No obstante, es conveniente señalar que la regulación del trabajo en comisiones es casi inexistente, por lo que se ha llevado a cabo la práctica de aplicar las reglas de las sesiones de Pleno a las reuniones de las comisiones, que además de no tener fundamento, no responden a las muy particulares necesidades que tiene las comisiones para su trabajo. Es por esta razón, que en las últimas Legislatura se han presentado distintas iniciativas con fin expedir una nueva regulación del proceso legislativo, incluido por supuesto el trabajo en comisiones, sin que a la fecha ninguna haya sido dictaminada.

Por su parte, las comisiones no permanentes se crean para un trabajo concreto y se extinguen al concluir el trabajo encomendado y, en todo caso, al concluir la legislatura.¹¹⁴ Este tipo de comisiones, aun teniendo carácter estable, no desarrollan funciones encaminadas al estudio y dictamen de leyes.

En el caso del Congreso Mexicano es posible nombrar comisiones no permanentes, que conozcan exclusivamente de la materia en razón de la cual fueron denominadas, o desempeñar un encargo específico.¹¹⁵ Entre éstas se encuentran las comisiones especiales¹¹⁶ y las comisiones de investigación,¹¹⁷ las

¹¹⁴ Santeolalla, Fernando. Op Cit. Págs 179 a 180.

¹¹⁵ Gil Villegas; Francisco.-Coordinador.- El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político". Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura 1994. Pág 135.

¹¹⁶ El artículo 42 de la Ley Orgánica, prevé que el Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. En el caso de la Cámara de Senadores las comisiones especiales o transitorias están previstas en el artículo 87 de la Ley Orgánica que faculta a la Cámara, con apego a la Constitución y a las leyes para nombrar comisiones transitorias para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas.

cuales se extinguen al agotarse el objeto para el que fueron creadas o al final de la legislatura que las creó, razón por la cual, el número de éstas varía en cada legislatura.

Con respecto a su extinción, corresponde al Secretario General, en el caso de la Cámara de Diputados, informar lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, misma que hará la declaratoria respectiva.

Finalmente, en nuestra legislación encontramos a las Comisiones Bicamarales, que fueron incorporadas con la reforma a la Ley Orgánica de 1999, que adicionó el Título Quinto, relativo a la difusión e información de las actividades del Congreso, Estas comisiones se encuentran integradas por legisladores de ambas cámaras y se establecieron con el fin supervisar los servicios de dos importantes áreas del Congreso. Actualmente existen dos Comisiones Bicamarales que son:

- La del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que se encarga de la conducción de las actividades que desarrolla el canal de televisión.
- La del Sistema de Bibliotecas, que "tiene por objeto coordinar las acciones y recursos de ambos cuerpos legislativos para integrar un eficiente sistema de bibliotecas".¹¹⁸ De acuerdo con el propio artículo 134 de la Ley Orgánica: "La administración y operación de las bibliotecas será responsabilidad de los servicios establecidos en cada Cámara, conforme a los títulos Segundo y Tercero de esta ley y a través de una Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas..."

Durante la LVII Legislatura se creó la Comisión Bicameral del Parlamento de Mujeres de México, de carácter no permanente, Integrado por legisladoras de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, fundamentalmente de las comisiones de equidad y género. Su tarea consistió en la reflexión, deliberación y promoción de

¹¹⁷ Artículo 41 de la Ley Orgánica que prevé la constitución de comisiones de investigación para el ejercicio de la facultad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 93 Constitucional, y el artículo 85 inciso c). de la misma Ley para la Cámara de Senadores.

¹¹⁸ Fernández Rulz, Jorge. Poder Legislativo, UNAM Porrúa, México 2003. Pág. 404.

una agenda legislativa nacional y de políticas públicas, a fin de eliminar toda forma de discriminación de género.

Debe destacarse que el acuerdo parlamentario que creó esta comisión,¹¹⁹ no fue ratificado por la LVIII Legislatura, sin embargo las comisiones de Equidad y Género continuaron conformando informalmente esta comisión y celebrando anualmente las reuniones del "Parlamento de Mujeres de México". Razón por la cual la Senadora Leticia Burgos, presentó una iniciativa, con el fin de que esta Comisión fuera incluida en la Ley Orgánica del Congreso, sin embargo, las comisiones del Senado, consideraron que era inviable la creación de una Comisión Bicameral como era el propósito inicial de la autora de la iniciativa, ya que "se apreció que este tipo de comisiones están destinadas a aspectos de la administración interna del Congreso, como lo puede ser la biblioteca o el canal del Congreso. Por lo que se propuso la reformulación de la iniciativa en el sentido de establecer la facultad de organizar dicho Parlamento, dentro de las atribuciones de la Comisión de Equidad y Género de cada Cámara".¹²⁰ Dictamen que fue aprobado el 29 de abril de 2003 y enviado a la Cámara de Diputados que lo aprobó el 27 de abril de 2004.¹²¹

2.5.3. La conferencia de comisiones

Con el fin de que las comisiones ordinarias pudieran ilustrar su juicio con respecto a los asuntos que se les encomendaban, además de hacer expedito el despacho de alguna ley u otro asunto importante, en 1897 se incorpora al Reglamento para el Gobierno Interior¹²² la facultad de reunirse en conferencia, la cual posteriormente sería recogida por la primera Ley Orgánica. Con ello se mantuvo la

¹¹⁹ Esta es una comisión transitoria creada por acuerdo parlamentario, el cual fue presentado por la Diputada Alma Angelina Vucovich Seele y aprobado en votación económica el día 29 de abril de 1998. Diario de los Debates del 29 de abril de 1998.

¹²⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de Equidad y Género, y Primera de Estudios Legislativos. Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 29 abril de 2003.

¹²¹ Gaceta Parlamentaria del 27 de abril de 2004.

¹²² Artículo 89 del Reglamento Interior del Congreso de 20 de diciembre de 1897.

posibilidad de crear comisiones conjuntas para atender asuntos de interés común, a lo que se le denominó: "reuniones de conferencia".¹²³

Las reuniones de conferencia funcionan de la siguiente forma: "antes de pasar una iniciativa a dictamen, o en algún otro momento del proceso, se reúnen los miembros de las comisiones involucradas del Senado y de la Cámara de Diputados, con el fin de que, al llegar a la Cámara de Diputados (o Senadores) para su dictamen final, las iniciativas de ley, ya incluyan las sugerencias o ideas de los miembros del propio Senado (o la Cámara de Diputados) que, a través de la Comisión correspondiente estudia previamente el tema."¹²⁴ La Ley Orgánica vigente,¹²⁵ dispone que las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados y del Senado pueden reunirse en conferencia para expedir el despacho de los asuntos y ampliar la información que orienta la elaboración de los dictámenes. No obstante que en términos de economía procesal, estas reuniones son convenientes en virtud de que favorecen los acuerdos, esto no suple el trámite ordinario, ya que aunque la iniciativa o dictamen contenga la opinión de la Cámara revisora, aún debe someterse al procedimiento ordinario, por lo que el dictamen aprobado debe ser enviado a la legisladora.¹²⁶

2.5.4. Los Comités

Los comités son órganos exclusivos de la Cámara de Diputados, que funcionan como auxiliares de ésta y cuyo objetivo central es apoyar su funcionamiento administrativo y no cuentan con facultades de dictamen o investigación. La Ley Orgánica de 1979,¹²⁷ creó los comités de Administración, de Asuntos Editoriales y

¹²³ Artículo 46 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Congreso, reformada en agosto de 1994.

¹²⁴ Gil Villegas: Francisco-Coordinador-. Op. Cit. Pág. 101.

¹²⁵ Artículo 98 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General.

¹²⁶ El ejemplo más reciente de esta figura lo encontramos en las comisiones de Comunicaciones de la Cámara de Diputados y de Comunicaciones y Transportes del Senado de la República, que se constituyeron en conferencia, con el fin de revisar integralmente la Ley Federal de Telecomunicaciones. La Conferencia Parlamentaria de Telecomunicaciones declaró terminados sus trabajos el 18 de agosto de 2002, con la presentación de la iniciativa para una nueva Ley Federal de Telecomunicaciones.

¹²⁷ Artículo 85 de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979.

de Biblioteca, dentro de la estructura de la Cámara de Diputados. Posteriormente, la reforma de 1994, creó el Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas e incorporó la Informática al de Biblioteca, finalmente todos fueron suprimidos por la Ley Orgánica de 1999.

La Ley Orgánica define a los comités como órganos que se constituyen por disposición del Pleno para auxiliar a la Cámara en el desempeño de sus funciones y para realizar tareas diferentes a las de las comisiones, y tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.¹²⁸ La actual Ley Orgánica prevé un solo comité permanente: el de Información Gestoría y Quejas, que se encarga de orientar y conocer las peticiones que formulan los ciudadanos a la Cámara de Diputados. Con fundamento en lo dispuesto por el Artículo, 46 de la Ley Orgánica, fueron creados los Comités de los Centros de Estudio, mediante distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, ratificados por el pleno el 7 de noviembre de 2000.¹²⁹

En lo que va de la LIX Legislatura, fueron creados distintos comités como el de Administración, que ya existía anteriormente y que mediante una reforma a la Ley Orgánica,¹³⁰ fue reincorporado. Posteriormente, a través de distintos acuerdos de la Junta de Coordinación Política, se constituyeron nuevamente los comités de los Centros de Estudio, además del Comité de Comunicación Social.¹³¹ Finalmente, el 9 de julio de 2004, se publicó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política para la integración del Comité del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la LIX Legislatura.

¹²⁸ Artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General Vigente.

¹²⁹ Gaceta Parlamentaria del 8 de noviembre de 2000.

¹³⁰ Diario Oficial de la Federación del 29 de septiembre de 2003

¹³¹ Gaceta Parlamentaria del 19 de marzo de 2004.

2.6. Los grupos parlamentarios

Tomando en consideración que, el desarrollo del trabajo de los parlamentos gira en torno a los grupos parlamentarios en gran parte de las democracias modernas, y la importancia que han adquirido en el Derecho Parlamentario Mexicano, resulta indispensable abordar este tema. A continuación realizaremos un breve análisis de sus antecedentes, naturaleza y principales funciones.

La agrupación de los diputados en fracciones parlamentarias se establece en la legislación mexicana al final de los años setenta. No obstante que el fenómeno de la organización parlamentaria en grupos, fracciones o clubes, es propio de los parlamentos europeos del último tercio del siglo XIX, existen precedentes en las asambleas parlamentarias de principios del siglo pasado e incluso más remotos. Así, el reconocimiento jurídico de la labor que desempeñan los grupos en las cámaras es posterior. Por ejemplo, en Francia, una resolución del 1 de julio de 1910 reconoció oficialmente a los grupos parlamentarios.¹³² Actualmente, los grupos parlamentarios constituyen sujetos colectivos de la vida parlamentaria, de forma que puede decirse que si la democracia actual es "democracia de partidos", el parlamento es, básicamente, "grupocracia".¹³³

Manuel García Pelayo comenta que los grupos parlamentarios son componentes orgánicos del Parlamento y, a la vez, subunidades de la organización de los partidos. Dicho de otro modo, "constituyen una penetración de la organización del partido en la estructura del Parlamento".¹³⁴ Sobre este mismo punto, Silvano Tossi señala que el grupo parlamentario, en el momento que penetra en la organización del Estado, llegando a ser elemento esencial de la estructura de la Cámara y/o del

¹³² Ripollés Serrano, Ma. Rosa. Los Grupos Parlamentarios en el Senado Español. 1979-2000. Análisis desde la perspectiva Institucional. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. N° 10 Pág 299

¹³³ Ibidem Pág 319.

¹³⁴ M. García Pelayo, El Estado de Partidos, Madrid 1986, Pág. 93 y 94 citado por Ángel Sanz Pérez en, La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una Aproximación al Proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas Pág. 332.

Senado, se transforma, agregando a la propia naturaleza de órgano Interno del partido, aquella de órgano de la Cámara, necesariamente subordinado también a la potestad reglamentaria propia de esta última.¹³⁵ No obstante que como puede observarse, la incorporación de los grupos parlamentarios a las estructuras parlamentarias en el mundo, es relativamente reciente, estos han asumido un importante papel en la dirección de las cámaras, al grado de desplazar en ocasiones a los legisladores en lo individual. Por lo anterior resulta importante analizar su naturaleza, con el fin de determinar, si sólo son órganos de los partidos que se han introducido a las estructuras del Poder Legislativo.

2.6.1. Naturaleza

El tema ha sido abordado por diversos autores, lo cual ha generado una enorme polémica y distintas teorías sobre el particular que los definen como:

- Asociaciones de derecho privado investidas en funciones públicas.
- Órganos de los partidos.
- Órganos de las cámaras.
- Órganos del partido y de la Cámara simultáneamente.

Entre los autores que afirman que los grupos parlamentarios son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, se encuentra Fernando Santaolalla, quien comenta que éstos son, hoy por hoy, asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia expresamente reconocida, y de carácter transitorio.¹³⁶ Por su parte, Silvano Tossi, apoyado en la legislación italiana, opina que el grupo parlamentario "no puede ser considerado, ni de hecho ni formalmente, como una entidad autónoma respecto del partido sino que es parte integrante".¹³⁷ Agrega que su expresión organizativa al interior de las cámaras está funcionalizada por la aplicación del rumbo político del partido.

¹³⁵ Tossi, Silvano. Derecho Parlamentario. Op. Cit. Pág. 121.

¹³⁶ Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 142.

¹³⁷ Op. Cit. Pág. 120.

Glan Franco Claurre afirma que los grupos son una institución parlamentaria que realizan funciones de órgano de la Cámara en sentido técnico, al redundar las mismas, directa o indirectamente, en beneficio del ordenamiento general.¹³⁸ Por último, José Luis García Guerrero considera que éstos son órganos del partido y de la Cámara, en virtud de que:

- Tanto los estatutos de los partidos como los reglamentos de las cámaras imponen a los parlamentarios, si resultan electos, la obligación de integrarse en el grupo que corresponda con el partido en el que militan.
- Los reglamentos parlamentarios también se ocupan de su regulación jurídica y, salvo que éstos dispongan otra cosa, la materia de los grupos queda sustraída tanto al legislador ordinario como al poder reglamentario de la administración pública.
- Los grupos están compuestos exclusivamente de parlamentarios y no sólo participan de la voluntad decisoria de las Cámaras, sino que realizan funciones propias de un órgano cameral.
- Los grupos han pasado de designar simplemente a los integrantes de las comisiones a ser los auténticos protagonistas de la actividad parlamentaria.
- Los grupos eligen y revocan a los titulares de otros órganos de las cámaras, como la Junta de Portavoces, la Diputación Permanente o las comisiones.¹³⁹

Con lo anterior, coincide María Rosa Repollé, al señalar que debido a que la actuación de los grupos es reconocida por los ordenamientos parlamentarios, es posible su caracterización como órganos públicos, órganos parlamentarios, verdaderos sujetos colectivos de las cámaras, constituidos de acuerdo con el Derecho Parlamentario y bajo los requisitos que marcan los reglamentos. Por lo que "es posible hablar de su naturaleza pública, como órganos de las cámaras, sin perjuicio de que además de ello sean organizaciones o asociaciones en la esfera de los partidos políticos, pero, en todo caso, esto es irrelevante para el Derecho Parlamentario".¹⁴⁰

Definir la naturaleza de los grupos no es una tarea sencilla, como se aprecia en las distintas opiniones doctrinales y las diferencias entre los ordenamientos de

¹³⁸ Claurre, Glan Franco, citado por José Luis García Guerrero, en *Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios*. Monografías 30. Congreso de los Diputados de Madrid. 1996. Pág. 241.

¹³⁹ Cfr. García Guerrero, José Luis *Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios*. Monografías 30. Congreso de los Diputados de Madrid. Págs. 258 a 267.

¹⁴⁰ Repollé, María Rosa. Op. Cit. Pág. 307.

cada país que los regulan, tanto en sus funciones como en su conformación. Esto resulta determinante para establecer los componentes de su naturaleza, lo cual dificulta aún más su definición. En el caso de nuestra legislación, las opiniones de José Luis García y María Rosa Repollé son las que se adecuan con las características de los grupos parlamentarios previstos por la Ley Orgánica, mismos que coinciden con la de Susana Thalla Pedroza de la Llave, quien afirma que, en nuestro país, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es la de "órganos auxiliares de los partidos políticos, así como el ser, al mismo tiempo, órganos auxiliares de la Cámara de Diputados".¹⁴¹ No obstante de coincidir con la anterior afirmación, consideramos conveniente agregar que el grupo parlamentario es el medio por el cual se garantiza la libre expresión de la ideología partidista y la formación de criterios grupales.

2.6.2. Funciones

Las funciones de los grupos son de distinta índole; pero consideramos que la principal es representar e impulsar los intereses del partido político del cual provienen, en el proceso parlamentario. María Rosa Repollé comenta que, en el caso de España, los grupos desarrollan un haz de funciones muy variado, desde sus habituales intervenciones como sujetos colectivos de las cámaras a funciones de carácter extraordinario, como actuar de consejero del gobierno. Por otra parte, los portavoces de los grupos —Coordinadores parlamentarios en nuestra legislación— se reúnen también con dirigentes extranjeros o representantes de grupos de presión, de interés, u organizaciones sociales de toda clase y condición. Son también frecuentes las reuniones de portavoces u otros representantes de los grupos con otras instituciones del Estado, o bien las reuniones con los representantes de universidades, institutos y medios de comunicación social.¹⁴²

Además de lo anterior, los grupos parlamentarios están facultados para:

¹⁴¹ Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VII. Pág. 628.

¹⁴² Repollé, María Rosa. Op. Cit. Págs. 308 a 314.

- Salvo precepto en contrario, integrar las comisiones, las que estarán formadas por los miembros que los grupos designen en el número que respecto de cada uno, Indique la Mesa del Congreso.
- Convocar a las comisiones y solicitar la celebración de sesiones ordinarias en los días no previstos para ello.¹⁴³

En el caso de la Asamblea Nacional de Francia, los grupos tienen una importante participación en el proceso legislativo y en la designación de los titulares de los otros órganos de la Cámara. Pueden solicitar la constitución de una comisión especial y participar proporcionalmente en ella, así como intervenir en la organización de los trabajos y del orden del día del Pleno y de las Comisiones.¹⁴⁴

En la Cámara de Diputados italiana, los grupos también tienen un importante papel en el proceso legislativo. Además de elegir a los titulares de los órganos de gobierno, designan a sus miembros en las comisiones permanentes.¹⁴⁵ En general, en la perspectiva del Derecho comparado se observa que los grupos parlamentarios participan principalmente en la elección de los titulares de los órganos de las cámaras y de los órganos del Estado, y por supuesto tienen la representación de los intereses del partido al que pertenecen.

2.6.3. Los grupos parlamentarios en el Congreso Mexicano.

Con la llamada "reforma política" de 1977 se incorporó en el texto constitucional la figura de los grupos parlamentarios,¹⁴⁶ mediante la adición de un tercer párrafo al artículo 70 constitucional, que dispone lo siguiente:

"La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la

¹⁴³ Artículos 40, 42 y 62 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

¹⁴⁴ Artículos 23, 26, 32 y 80 del Reglamento la Asamblea Nacional.

¹⁴⁵ Artículo 5 y 19 del Reglamento de la Cámara de Diputados Italiana.

¹⁴⁶ Reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

*libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la
Cámara de Diputados*"

El desarrollo de esta disposición constitucional apareció dos años más tarde en la Ley Orgánica de 1979,¹⁴⁷ misma que definía a los grupos parlamentarios como:

"aquellas formas de organización que podrán adoptar los diputados con la misma afiliación de partido, para realizar tareas específicas en la Cámara de Diputados".

Con la inclusión de esta disposición, los intereses de los partidos se trasladaron directamente a la Cámara de Diputados, ya que éstos encontraron en los grupos parlamentarios, el mecanismo idóneo para hacer llegar al Congreso sus proyectos políticos e impulsarlos en el proceso legislativo, con el fin de incorporarlos a las políticas de gobierno, lo cual es evidente en virtud de la vinculación entre grupos y partidos.

Por otra parte, y de acuerdo con lo prescrito por el artículo 70 constitucional, los grupos parlamentarios son órganos previstos exclusivamente para la Cámara de Diputados, no obstante en 1994,¹⁴⁸ pasaron a formar parte de la organización interna del Senado, sin haber realizado la reforma constitucional correspondiente.

El fundamento para conformar los grupos parlamentarios lo encontramos en la Ley Orgánica del Congreso reformada en 1999, misma que los define de la siguiente forma:

En la Cámara de Diputados es: "el conjunto de diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en las Cámara".

¹⁴⁷ Artículos 38 al 45.

¹⁴⁸ Artículo 94 de la Ley Orgánica del Congreso de 20 de Julio de 1994.

En el Senado son: *"las formas de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo"*.

En ambas cámaras, los grupos se integran por cinco legisladores como mínimo.¹⁴⁹ En el supuesto de que los legisladores provenientes de un mismo partido no alcancen a conformar un grupo parlamentario, pueden adquirir la calidad de "independientes", ya que la Ley prevé la posibilidad de que no pertenezcan a ningún grupo parlamentario,¹⁵⁰ a diferencia de España donde es obligatorio incorporarse a uno, o de Italia donde los grupos pueden ser mixtos.

Los grupos parlamentarios se rigen tanto por las disposiciones de las cámaras como por las normas internas acordadas por sus propios miembros, según dispongan los estatutos del partido político en el que militan,¹⁵¹ lo cual ha complicado el funcionamiento de éstos, ya que en la Ley Orgánica del Congreso la reglamentación de éstos es demasiado general, lo que supondría que se reserva para el propio grupo, el diseño de la reglamentación más específica en concordancia con los estatutos de sus partidos, sin embargo, en las normas para el funcionamiento interno del grupo no están previstas reglas claras para resolver las controversias al interior de éstos, como es la sustitución del coordinador.

2.6.4. Funciones de los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión.

La Ley Orgánica determina que las funciones de los grupos parlamentarios son proporcionar información a sus miembros y otorgarles asesoría, además de preparar los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de los Diputados.¹⁵² Respecto del Coordinador del Grupo Parlamentario, su función

¹⁴⁹ Artículos 28 2 y 72 1 de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁵⁰ Artículos 30 y 78 de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁵¹ Artículo 28 3 inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁵² Artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso.

consiste en expresar la voluntad de éste último y promover entendimientos con los otros grupos.¹⁶³

Las actividades más importantes de los grupos son las que desarrollan a través de las Juntas de Coordinación Política de ambas cámaras y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos en el caso de la Cámara de Diputados, ya que en estos órganos participan en la conformación de distintas decisiones para:

En la Cámara de Diputados:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de:
 - Las propuestas.
 - Las iniciativas
 - Las minutas.
- Presentar puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.
- 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 norme el servicio de carrera.
- Opinar en la conformación del presupuesto;
- Asignar los recursos humanos, materiales y financieros así como los locales que corresponda a los grupos parlamentarios.
- Proponer al Pleno:
 - La integración de las comisiones.
 - La conformación de las mesas directivas de las comisiones.
 - La designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias con órganos nacionales de representación popular de otros países.¹⁶⁴
 - La designación del Secretario General de la Cámara a través de la Conferencia para Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.¹⁶⁵

En el Senado:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con propuestas, iniciativas o minutas que requieran ser votadas por el Pleno.
- Presentar propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política en la misma.

¹⁶³ Artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁶⁴ Artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso.

¹⁶⁵ Artículo 4B.2 de la Ley Orgánica del Congreso.

- Proponer al Pleno la Integración de las comisiones, así como a los senadores que integren la Comisión Permanente.
- Elaborar el programa legislativo de cada periodo de sesiones, el calendario de trabajo par su desahogo y los puntos del orden del día de las sesiones del Pleno.
- Proponer a los senadores que integren las delegaciones para atender la celebración de reuniones de carácter internacional.¹⁵⁸

Como se observa en la anterior enumeración de funciones, los grupos parlamentarios participan directamente en la toma de las decisiones más importantes de las cámaras, por lo que las facultades que se concentran en ellos y en sus coordinadores tanto en el ámbito administrativo como legislativo son de tal magnitud que los legisladores se encuentran sumamente limitados para actuar en lo individual.

Finalmente, como hemos observado, la incorporación de los grupos parlamentarios a la legislación mexicana es reciente, y su participación en la dirección de las cámaras lo es más. Esto último, obedeció fundamentalmente a dos factores:

- La regulación interna que rigió al Congreso hasta 1999, limitaba sus facultades y
- La composición que la Cámara de Diputados tuvo hasta 1997, en la que sólo había un grupo hegemónico.

Resulta evidente que a partir de la LVII Legislatura, la participación de los grupos parlamentarios en la dirección de las cámaras, al igual que en la toma de decisiones, ha sido determinante, en virtud que favorecen la construcción de consensos, toda vez que los coordinadores pueden al interior de los órganos de gobierno colegiados, -mediante el sistema de voto ponderado, que da a este la representación del voto del número total de los integrantes de su grupo- celebrar directamente acuerdos, con lo cual las negociaciones se dan en grupos más reducidos con facultades para decidir.

¹⁵⁸ Artículo 82 de la Ley Orgánica del Congreso.

Por otra parte, debe señalarse que el control que los grupos ejercen sobre sus integrantes, es cada vez mayor y en cierto aspecto excesivo, pues se ha dispuesto mediante acuerdos parlamentarios que algunos de los derechos de los legisladores se ejerzan a través de su grupo o de la Junta de Coordinación Política, lo cual limita sensiblemente su actuación. Por lo anterior, es necesario revisar estos acuerdos que centralizan en el grupo parlamentario las decisiones, ya que denotan ciertos rasgos de anticonstitucionalidad, pues afectan los derechos de los legisladores en lo individual.

Capítulo Tercero Funciones del Congreso

3.1. Concepto de función del Estado.

Es conveniente iniciar este capítulo señalando que si bien el poder es uno e indivisible como lo señala la doctrina constitucional, éste se ejerce a través de múltiples funciones que realizan los órganos del poder. Estas funciones dependen una de la otra y son el medio para que el Estado cumpla con sus fines. Ahora bien, como ya se ha expuesto, la división de poderes es el medio para resolver el problema de distribuir y controlar el ejercicio de la potestad estatal, además es el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir con determinadas funciones y que éstas se cumplen más eficientemente y sin excesos de los titulares de los órganos, si son realizadas por entes distintos. Estas funciones se denominan funciones estatales y son, "las diversas actividades del Estado en cuanto constituye diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal."¹⁸⁷ Estas funciones son múltiples y no deben confundirse con los órganos del Estado.

En el caso del Poder legislativo, éste ejerce distintas funciones, de las cuales, la función legislativa se consideró por mucho tiempo la más importante, sin embargo como a continuación comentaremos, los parlamentos modernos han optado por privilegiar la función de control. Actualmente, los parlamentos ejercen un importante número de funciones, sin embargo, analizaremos con mayor detenimiento las que caracterizan al Congreso Mexicano, como son la función legislativa, la financiera, la de control y la jurisdiccional.

3.2. Función legislativa.

La función legislativa es una de las actividades más importantes que realiza el Estado, ésta puede serlo en sentido formal o material, en sentido formal es la

¹⁸⁷ Carré de Malberg, Ob Cit. Pág. 249

función desarrollada por el Congreso o Parlamento. Al respecto, el maestro Gabino Fraga, comenta que la función Legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo.¹⁵⁸ En nuestro sistema, el órgano que ejerce formalmente esta función es el Congreso de la Unión, y es considerada su función más representativa, tan es así, que a este órgano se le ha denominado Órgano Legislativo.

En lo que respecta a su definición, la función legislativa, consiste en la aprobación de las normas jurídicas con eficacia general que integran el primer nivel jerárquico del ordenamiento jurídico.¹⁵⁹ Por su parte, Riccardo Guastini, la define como aquella que consiste en la producción de normas generales y abstractas, y agrega que las funciones jurisdiccional y ejecutiva, están jurídicamente subordinadas a ésta, en virtud de que presuponen lógicamente y cronológicamente normas que aplicar, finalmente señala que es ejercida de forma centralizada por una asamblea o colectivamente por dos distintas asambleas.¹⁶⁰ En la función legislativa se evidencia la potestad y el Imperio del Estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas e impersonales y coercitivas; en desempeño de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.¹⁶¹ De lo anterior se infiere que esta función es básica para el funcionamiento del Estado y que su fin es producir normas de carácter general, y que solo el Congreso en ejercicio de ésta, puede dictar normas con jerarquía de Ley.

Sobre lo anterior, Carré de Malberg señala que Ley, en el sentido constitucional de la palabra, es toda decisión que se toma en forma legislativa por el órgano legislativo.¹⁶² Es decir, ningún otro órgano del Estado puede aprobar leyes, pues

¹⁵⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México 1997. Pág. 37

¹⁵⁹ Santolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 235.

¹⁶⁰ Guastini, Ricardo. Estudios de teoría constitucional. Doctrina Jurídica contemporánea. México. 2003. Pág. 80-82.

¹⁶¹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 303

¹⁶² Carré de Malberg. Op. Cit. Pág. 363

estas como normas superiores están reservadas al Congreso. Esta es una función normativa del Congreso, que debe ser diferenciada de la función normativa secundaria que ejerce el Presidente de la República, al reglamentar las leyes que expide el Congreso, con fundamento en lo previsto por el artículo 89 de la Constitución Federal.

No obstante que la función de legislar, para hacer frente a los problemas fundamentales de la sociedad, es una de las más importantes del Congreso, a nivel mundial, los parlamentos están dejando en manos del Ejecutivo la tarea de formular normas y reglamentos precisos para manejar determinados problemas. En el caso del Congreso Norteamericano, esto se debe a que:

1. Sus miembros no tienen el tiempo ni la experiencia necesarios, para resolver las complejidades de la gran variedad de asuntos de que tiene que ocuparse.
2. Por motivos políticos, quienes hacen las leyes a menudo deciden dejar la creación de políticas específicas en manos de los funcionarios del Ejecutivo.¹⁸³

A pesar de que la tendencia a nivel mundial es dar mayor importancia a la función de control sobre la de legislar, en el Congreso Mexicano, ésta última sigue siendo la más importante. Es por esta razón que los medios de comunicación han establecido criterios de productividad de los legisladores, basados en la cantidad de iniciativas que presentan, lo cual no refleja la eficiencia, ni la productividad que un legislador pueda tener en el desempeño de su encargo, ya que la función legislativa no es la única que lleva a cabo.

3.2.1. Facultad de legislar en distintas materias

En ejercicio de la función legislativa, el Congreso está facultado por la Constitución para legislar en diversas materias, que pueden ser clasificadas en:

¹⁸³ Watson, Richard A. Op. Cit. Pág. 326.

- **Facultades en materia económica y de comercio.** De acuerdo con los artículos 25, 26, 27, 28, y 73 Fracciones XXIX-D, XXIX-E, XXIX-F, 123 y 131 el Congreso tiene facultad para, legislar en distintas materias de la economía como son:
 - Planeación,
 - Inversión extranjera,
 - Propiedad Industrial,
 - Competencia económica,
 - Metrología y normalización,
 - Hidrocarburos,
 - Minería,
 - Cinematografía,
 - Servicios financieros,
 - Energía eléctrica y nuclear,
 - Comercio,
 - Turismo,
 - Comercio exterior y
 - Materia Laboral.

- **Facultades en materia de organización y funcionamiento.** De acuerdo con lo previsto en los artículos 3°, 28, 41, 70, 73, 90, 94, 102 y 124 de la Constitución, el Congreso tiene facultad para expedir leyes que regulen:
 - Su propia organización,
 - La del Ejecutivo Federal,
 - La del Poder Judicial Federal,
 - Así como la de los entes públicos federales,
 - Las universidades públicas que dependan de la Federación y
 - La entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación).

- **Facultades en materia de educación.** El artículo 3° dispone que el Congreso expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios. Es con este fundamento que expide la Ley General de Educación. Por otra parte en materia de educación y cultura, el artículo 73 Fracción XXV, faculta al Congreso para expedir leyes que regulen:
 - El sistema nacional de educación,
 - Los órganos encargados de la difusión de la cultura,
 - Los órganos encargados de la investigación científica,
 - El establecimiento de bibliotecas, y
 - La conservación de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional.

- **Facultades en materia de impartición de justicia.** Con fundamento en los artículos 73 fracciones XXI y XXIX-H, 105, 106 y 107 el Congreso expide leyes que regulan:
 - Los procedimientos civiles y penales,
 - Los procedimientos administrativos,
 - El sistema de medios de impugnación en materia electoral,
 - Las controversias constitucionales,
 - Las acciones de inconstitucionalidad,
 - El procedimiento del Juicio de Amparo.

- **Facultades en materia de defensa.** De acuerdo con lo previsto por la fracciones XII, XIII, XIV, y XV del artículo 73, el Congreso tiene diversas facultades en materia de defensa nacional que son:
 - La declaración de guerra,
 - Expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra,
 - Levantar y sostener a las Instituciones armadas de la Unión y para reglamentar su organización y servicio; y
 - Para reglamentar y disciplinar a la guardia nacional.

- **Facultades en materia de asentamientos humanos.** La fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución, prevé la facultad para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y municipios en materia de asentamientos humanos

- **Facultades en materia laboral.** Estas facultades se encuentra previstas en el artículo 73 fracción X y el artículo 6º y 123, que sirven de fundamento para expedir leyes que regulen las relaciones laborales de los:
 - Trabajadores previstos en el apartado A del artículo 123,
 - Trabajadores al servicio del Estado; y
 - Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales.

- **Facultades en materia de salud.** Las facultades en materia de salud se establecen en el artículo 73 fracción XVI que otorga al Congreso la facultad de dictar leyes sobre salubridad general, en virtud de la cual, se expide la Ley General de Salud y la Ley de los Institutos Nacionales de Salud.

- **Facultades en materia de comunicaciones.** En virtud de lo dispuesto por el artículo 73 fracción XVII el Congreso tiene facultad para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos y uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal.

- **Facultades implícitas.** Las facultades implícitas están previstas por el artículo 73 fracción XXX de la Constitución. Que prevé la facultad del Congreso para: *"expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las*

facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los poderes de la Unión".

Al respecto el maestro Ignacio Burgoa, opina que aparentemente, esta disposición constitucional rompe el principio previsto por el artículo 124 constitucional, pero lejos de contrariarlo lo corrobora, pues las facultades implícitas que establece no son irrestrictas, ya que no pueden desempeñarse sin una facultad expresa, previamente consagrada por la misma Ley Suprema en favor de dicho organismo o de los órganos en quienes se deposita el ejercicio del poder público federal.

3.2.2. Facultad Interpretativa

Esta facultad la encontramos en el artículo 72, inciso f) de la Constitución General de la República, que determina que: *en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.* Al respecto, Jorge Fernández comenta que del sentido formal de la función legislativa, se infiere el principio de la *autoridad formal de la ley*, conforme al cual, las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene el artículo 72 constitucional.¹⁶⁴

Si bien esta facultad ha caído en desuso —debido a que actualmente el Poder Judicial ha monopolizado, la interpretación en virtud de lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, octavo párrafo— ésta es parte de la función legislativa, ya que el Congreso al interpretar las normas que de él emanan, está produciendo nueva legislación.

Algunos autores consideran que esta clase de interpretación puede producir graves problemas en nuestro sistema, este es el caso de Salvador Nava Gomar, quien hace la siguiente crítica: *"ahora nuestra propia Carta está siendo sujeto de revisión por todos los partidos políticos, por todos los actores y por la propia sociedad y es entonces cuando resalta la disfuncionalidad de algunas normas*

¹⁶⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 303.

simplemente mal hechas, precisamente como el Inciso f) del artículo 72¹⁶⁶ sin embargo, debe señalarse que desde la Constitución de 1824, esta facultad está prevista, acompañada de la prohibición expresa a los jueces para Interpretar, suspender o modificar las leyes. Fue hasta 1917, cuando dicha prohibición quedó abrogada.

Ahora bien, es necesario precisar que ninguno de los órganos del Estado Mexicano tiene el monopolio de la interpretación, al respecto David Vega Vera señala que tanto el Poder Judicial como el Legislativo y el Ejecutivo tienen facultades para interpretar la ley, sin embargo, el que lo hace en uso de la función legislativa formal, es sólo el Poder Legislativo.¹⁶⁶ La interpretación de la Constitución y las leyes no es facultad exclusiva de ningún de los Poderes, en virtud de que resulta evidente que el Presidente al aplicar la ley tiene que interpretarla, así como el legislador al expedir leyes reglamentarias de la Constitución la está interpretando. Sobre este mismo tema, Manuel González Oropeza, apoyado en un voto particular de 1942 del Ministro Gabino Fraga, comenta que el Poder Ejecutivo tiene que Interpretar la Constitución y las leyes para expedir los reglamentos, por lo que las funciones ejecutivas son por naturaleza Interpretadoras de la ley y de la Constitución.¹⁶⁷ Es decir, la aplicación de la ley y la aplicación de la Constitución, implica necesariamente la Interpretación, por lo que se infiere que todos los órganos del Estado realizan interpretación de la Constitución y la ley. Sin embargo, el único que realiza la Interpretación auténtica es el Congreso de la Unión.

¹⁶⁶ Nava Gomar, Salvador. Memoria del Foro "La Facultad Interpretativa del Congreso". Cámara de Diputados, CEDIP, México 2002. Pág. 141.

¹⁶⁶ Vega Vera, David. Memoria del Foro "La Facultad Interpretativa del Congreso". de Diputados, CEDIP, México 2002. Pág. 65

¹⁶⁷ González Oropeza, Manuel. Memoria del Foro "La Facultad Interpretativa del Congreso" Págs. 64-65

3.3. Función financiera

La función financiera es la relativa a la aprobación de los gastos e ingresos del Estado, es decir la aprobación de las contribuciones que deben ser pagadas por los ciudadanos, así como del gasto que debe ejercer el gobierno. En nuestro sistema, la facultad financiera, en lo que corresponde al presupuesto de egresos es ejercida exclusivamente por la Cámara de Diputados, no así las contribuciones y empréstitos que son aprobados por el Congreso en su conjunto.

El segundo orden competencial de los Parlamentos es el presupuestario o financiero.¹⁶⁹ El cuál, sin duda, constituye una de las más importantes funciones de los parlamentos modernos, ya que ésta les permite fungir como canal entre las necesidades de la sociedad y el diseño de los programas de gobierno, supervisar la adecuada asignación de recursos públicos, ya que, a través de esta función, se convierte en garante de la aplicación de contribuciones justas, además de que les permite controlar la ejecución de los programas de gobierno.

Es importante destacar que la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gasto, lo que explica que aun en el constitucionalismo moderno y contemporáneo los congresos y parlamentos hayan sido flexibles en materia de delegación legislativa, pero no en lo concerniente a las facultades fiscales y presupuestarias.¹⁶⁹ Es pues, esta función la originaria de los parlamentos, ya que surge con las asambleas representativas estamentales,¹⁷⁰ cuando derivado de las pugnas entre el rey y los señores feudales en la Edad Media, este aceptó que la función recaudatoria se realizara con el acuerdo de los representantes de la nobleza, de la Iglesia y del pueblo.

¹⁶⁹ Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 237.

¹⁶⁹ Gutiérrez, Jerónimo y Alonso Lujambio. El Proceso Presupuestario y las Relaciones entre los Órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2001. Pág. 19.

¹⁷⁰ El primer instrumento en el que se previó la función financiera fue la carta Magna británica de 1215.

Ahora bien, la función financiera se ejerce a través de dos de las más importantes facultades del Congreso, las facultades en materia impositiva y las facultades en materia de egresos, que ejerce exclusivamente la Cámara de Diputados, mismas que a continuación expondremos.

3.3.1. Facultad en materia de Presupuesto de Egresos

Como ya se ha mencionado, la formación del Presupuesto es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en virtud de lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV, que dispone que la Cámara debe examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En esta materia, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto por la Constitución, tiene el derecho exclusivo de iniciar, sin embargo los legisladores pueden posteriormente modificar el proyecto propuesto. Esta disposición da al Ejecutivo el poder de determinar la acción de la Cámara, lo cual complica la difícil tarea de aprobar en tiempo el presupuesto, pues el tiempo que se otorga a la Cámara para analizar la gran cantidad de documentos técnicos, aun con la reforma del 30 de julio de este año, es insuficiente para hacerlo óptimamente.¹⁷¹

No obstante lo anterior, cabe señalar que aunque el Presidente cuenta con facultades para influir determinadamente en el diseño del presupuesto, además de la estructura y los recursos necesarios para elaborar este complejo proyecto, no puede ejercer su veto, sobre el decreto que apruebe la Cámara de Diputados en virtud de que este es un acto de una sola Cámara.¹⁷²

¹⁷¹ El 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 74 constitucional, por la cual se modifican los plazos para que el Ejecutivo entregue la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, así mismo se dispone que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

¹⁷² Cfr. Valadés Op. Cit. Pág. 62, y Arteaga Nava, Ellaur, Derecho Constitucional Tomo I. Pág. 466

Es conveniente destacar que la Constitución no prevé mecanismos para enmiendas al presupuesto, por lo que los ajustes posteriores deben realizarse con fundamento en lo previsto por el propio decreto de presupuesto, que establece que gastos debe reducirse en caso de la recaudación sea menor a lo proyectado,¹⁷³ o bien, en qué rubros deben ser empleados los ingresos excedentes.¹⁷⁴

Finalmente, debe señalarse que la vigencia del Presupuesto es anual y no existe la posibilidad de la reconducción, en el supuesto de que la Cámara no lo aprobara en el término que marca la Constitución.

3.3.2. Facultades en materia tributaria

Esta facultad se ejerce a través de la expedición de leyes que regulan los ingresos fiscales, así como los empréstitos que el gobierno obtiene para sufragar sus gastos.

El artículo 73 fracciones VII dispone, que el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto. Además, la fracción XXIX establece la facultad para establecer contribuciones sobre:

- Comercio exterior,
- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 de la Constitución,
- Instituciones de crédito y sociedades de seguros,
- Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación,
- Asimismo, se faculta al Congreso para establecer impuestos especiales sobre:
 - Energía eléctrica,
 - producción y consumo de tabacos,
 - gasolina y otros productos derivados del petróleo,
 - cerillos y fósforos,
 - aguamiel y productos de su fermentación,
 - explotación forestal y

¹⁷³ Artículo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.

¹⁷⁴ Artículos 23 fracción k) y 48, párrafo tercero del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2004.

- o producción y consumo de cerveza

Por otra parte el artículo 73 fracción VIII, establece que el Congreso dará las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito Nacional para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

3.4. Función de control

Como ya se ha comentado, el fin de dividir el ejercicio del poder entre distintos detentadores es evitar abusos en el ejercicio del mismo, sin embargo, la sola división no es suficiente para evitarlos. Es por esto que en los sistemas constitucionales se establecen límites al ejercicio del poder y mecanismos de control recíproco, mediante los cuales los mismos órganos del Estado verifican que se observen estos límites, a través de controles y medios de acción recíprocos, evitando cualquier posibilidad de despotismo. Lo anterior, en virtud de que la experiencia ha determinado, que donde el poder es absoluto y está libre de control, se convierte invariablemente en fuente de abusos. De ahí surge la necesidad de fragmentar el poder.

De acuerdo con Loewenstein, limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo.¹⁷⁶ De lo anterior, se deduce que la importancia de los límites previstos por el sistema constitucional, son de gran importancia, ya que no sólo garantizan la libertad, sino también el correcto funcionamiento del Estado.

Ahora bien, para hacer efectivos esos límites, se establecen diversos medios de control, por lo que resulta necesario definir qué es el control, lo cual no es una tarea fácil, en virtud de que este concepto reviste un gran número de significados.

¹⁷⁶ Loewenstein, Karl. Ob Cit. Pág. 29.

Sobre el particular. Manuel Aragón, señala que el concepto control no puede ser unívoco,¹⁷⁶ sin embargo, a pesar de la variedad de significados, este puede adquirir la forma de control parlamentario, judicial, social y administrativo bajo diferentes facetas que son freno, vigilancia, revisión e Inspección. Todos los medios de control del Estado constitucional están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un solo fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos. "El control aparece, pues, como el instrumento indispensable para que el equilibrio -y con él la libertad- pueda ser realidad".¹⁷⁷ No obstante que el concepto sea polivalente. De lo anterior podemos deducir, que el control es un instrumento que garantiza la libertad de los destinatarios del poder, al verificar que los actos del Estado cumplan con los límites establecidos aplicando distintos mecanismos.

Con el establecimiento de órganos del poder independientes se procura un equilibrio entre las autoridades, sin embargo, cada uno de estos órganos cuenta con diversos medios de control con respecto a los otros, lo que contribuye al buen desempeño de los gobernantes. No obstante la importancia de los diversos mecanismos de control que se ejercen en los otros órganos del Estado, en esta parte nos ocuparemos solo del control que ejerce el Congreso, que por naturaleza es el órgano controlador.

Existen controles internos y externos,¹⁷⁸ dentro de los internos encontramos a los controles Intraorgánicos e Interorgánicos,¹⁷⁹ entre estos últimos se encuentran los controles parlamentarios.

El control parlamentario es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de éstos se lleve a

¹⁷⁶ Aragón, Manuel. Constitución democracia y control. IJ, UNAM. México. 2002. Pág. 121.

¹⁷⁷ Ibidem Pág. 88.

¹⁷⁸ Valadés, Diego Op. Cit. Pág. 3.

¹⁷⁹ Loewenstein, Karl. Op Cit. Pág. 233.

cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna, lo cual puede consistir en verificar, si se han respetado esos principios protegidos.

La función de control está cobrando mayor importancia en los parlamentos modernos, con miras a convertirse en la más importante. "En el caso de los Estados Unidos, el Congreso ha venido a ser menos un cuerpo legislativo y más una institución que controla la administración de las actividades gubernamentales llevadas a cabo por los funcionarios del Ejecutivo".¹⁸⁰ Para lo cual, dispone de un importante medio de control que consiste en establecer pautas legislativas generales, para que se lleven a la práctica los programas que autoriza, del cual a su vez se desprenden otros medios que son:

- Crear la organización y división del Ejecutivo en la cual se manejan los programas de gobierno,
- Proporcionar o no, recursos económicos para ponerlos en práctica, y
- Confirmar la designación presidencial de quienes ocuparán los cargos administrativos principales para llevarlos a la práctica.¹⁸¹

Estos medios han sido suficientes para que el Congreso Norteamericano sea considerado por James Wilson, "probablemente el organismo legislativo más poderoso del mundo"¹⁸² toda vez que los controles que ejerce son de los más férreos a nivel mundial.

Con respecto a la función de control que ejerce nuestro Congreso, ésta no puede considerarse todavía la más relevante, ya que como se ha mencionado, la preponderante es la legislativa, debido entre otras causas, a que el dominio de un sólo partido por varias décadas imposibilitó que estos controles se ejercieran adecuadamente, además de que estos fueron diseñados con alcances restringidos.

De acuerdo con Daniel Márquez, el Control que ejerce nuestro Congreso se clasifica en control de legislación, presupuestal y político en la siguiente forma:

¹⁸⁰ Watson, Richard A. Op. Cit. Pág. 327

¹⁸¹ Cfr. Watson, Richard. Ob Cit. Pág. 327.

¹⁸² Wilson, James Q. Op. Cit. Pág. 277.

- El control de legislación se caracteriza por la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, que tienen como propósito fundamental:
 - a) Regular la ejecución de los planes y programas,
 - b) Hacer más transparentes el uso y destino de los fondos públicos y
 - c) Generar criterios de conducta en el servicio público.
- El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto:
 - a) La aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que la Cámara de Diputados debe realizar,
 - b) La aprobación de la llamada Cuenta Pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es efectivamente el presupuestado, como se previene en el artículo 74, fracción IV de la Constitución.
 Ambos controles son ejercidos en forma exclusiva por la Cámara de Diputados.
- El control político tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, esto es, verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual la Cámara de Diputados se apoya en su cuerpo técnico, la entidad superior de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación). Uno de los aspectos de este tipo de control en nuestro país, consiste en el poder de las Cámaras del Congreso para citar a comparecer a los servidores públicos, a que hace referencia el segundo párrafo del artículo 93 constitucional.¹⁸³

En la anterior clasificación, se pudo observar que la función de control se encuentra en varias de las actividades que desarrolla el Poder Legislativo, al respecto, Manuel Aragón comenta que la llamada "función de control" no se circunscribe a procedimientos determinados, sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias.¹⁸⁴ Solo la función legislativa se circunscribe a un procedimiento específico, las demás funciones de los parlamentos se realizan a través de todas las actividades de las cámaras y no están sujetas a un procedimiento exclusivo. Es decir, de todas las funciones de los parlamentos, la de

¹⁸³ Cfr. Márquez Gómez, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003. Pág. 24.

¹⁸⁴ Aragón, Manuel. Op. Cit. Págs. 192-193.

control, es la única que puede estar presente en todos los procedimientos de las cámaras.

En el Congreso de la Unión, esta función la ubicamos en la realización de los periodos de sesiones, el Informe de Gobierno, las comparecencias, la aprobación del presupuesto de egresos, entre otros medios de control que a continuación analizaremos.

3.4.1. Los periodos de sesiones.

La celebración de sesiones plenarias, es el medio de control característico de los parlamentos, éste se ejerce a través de las críticas y los señalamientos que los parlamentarios hacen en la tribuna de su Cámara. De acuerdo con Diego Valadés, la sola actividad de las cámaras es, en sí, un valioso mecanismo de control.¹⁶⁵ Lo anterior es resultado de que, en todo el mundo, los representantes populares se caracterizan como los analistas y críticos de la administración, sin embargo, en nuestro país este papel está siendo paulatinamente asumido de forma indebida por los medios de comunicación.

Por una extraña reflexión, los constituyentes de 1917 vieron en este medio de control un riesgo potencial para la buena marcha de los trabajos del Ejecutivo, se consideró limitarlo, razón por la cual se eliminó del texto Constitucional el segundo periodo de sesiones que estaba previsto desde 1857,¹⁶⁶ a fin de que el Congreso estuviera reunido el menor tiempo posible para evitar el desgaste político que se produce con la crítica al gobierno. No obstante, debido a las presiones políticas, en 1986 se aprueba una modificación a la Constitución para adicionar un segundo periodo.

¹⁶⁵ Valadés, Diego Op. Cit. Pág. 379

¹⁶⁶ El Artículo 62 de la Constitución de 1857, preveía dos periodos de sesiones, el primero del 15 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo, del 1 de abril al día último de mayo.

En nuestro Congreso, el mecanismo por el que se ha optado para ejercer estas críticas y señalamientos al gobierno, es la expedición de puntos de acuerdo,¹⁶⁷ que no son otra cosa que posicionamientos que las cámaras adoptan sobre algún asunto, sin que este vincule a la autoridad destinataria, no obstante, en ocasiones con la sola presentación en la tribuna de la proposición de punto de acuerdo, basta para provocar una respuesta por parte del gobierno.

Como se puede observar, este medio de control tiene un importante papel en los parlamentos modernos, ya que además de controlar a la administración, permite que la opinión pública conozca del desarrollo de sus actividades y de la crítica que los parlamentarios hacen de ellas.

3.4.2. Informe Presidencial

Este medio de control está previsto en nuestro sistema constitucional desde la Constitución de 1824, y actualmente se encuentra regulado por el artículo 69 de la Constitución Federal que establece la obligación del Presidente de la República de presentar un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En este mismo sentido la Constitución dispone que los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos informen de igual manera sobre el estado que guarda sus respectivos ramos.

Sobre el formato del informe se ha discutido ampliamente, siendo uno de los principales temas materia del debate, el hecho de que si el Presidente no responde los cuestionamientos de los legisladores, no puede considerarse un efectivo medio de control, sin embargo, se debe señalar que los miembros del gabinete si están obligados a responder a los legisladores sobre las políticas que implementan por Instrucciones del Jefe del Ejecutivo. Por otra parte, debe

¹⁶⁷ Artículo cuarto y décimo segundo del Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación. Aprobado por el Pleno, en votación económica, en la sesión del jueves 9 de octubre de 2003.

señalarse que, al no estar previstas las Interpelaciones al Presidente cuando rinde su informe, provoca que los legisladores asuman posiciones radicales durante la presentación del mismo.

3.4.3. Comparecencia de funcionarios

El control puede manifestarse a través de actuaciones de los parlamentarios o de los grupos (preguntas, interpelaciones, intervenciones en debates) que no expresan la voluntad de la cámara, pero cuya capacidad de fiscalización sobre el gobierno no cabe negar, bien por que pueden debilitarlo o hacerlo rectificar, bien por que pueden incluir en el control social o en el control político electoral.¹⁶⁸ Este es control del gobierno que realizan las minorías, representadas en los parlamentos.

En el caso de nuestro Congreso, las cámaras pueden citar a cualquiera de los funcionarios previstos por el artículo 93, párrafo segundo de la Constitución, lo cual es independiente de la obligación de informar al Congreso prevista en el primer párrafo del mismo artículo, ya que la comparecencia, se solicita para el sólo efecto de que el funcionario aporte información concerniente a su ramo, sobre un proyecto de ley que se discuta o sobre un asunto en estudio.

Las comparecencias son audiencias en las que los funcionarios citados deben contestar las cuestiones que les planteen los legisladores. Es mediante estas preguntas que el Congreso ejerce un control, que si bien es imperfecto, contribuye a informar a los legisladores sobre determinados asuntos, para posteriormente, ejercer otros controles via legislación o a partir de la aprobación del presupuesto de egresos. Por otra parte, la Ley Orgánica del Congreso, faculta a los presidentes de las comisiones ordinarias, -con el acuerdo previo de éstas- para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo,¹⁶⁹ a

¹⁶⁸ Aragón, Manuel. Op Cit. Pág. 192.

¹⁶⁹ Ley Orgánica del Congreso, artículo 46, párrafos 1, 2 y 3 con respecto a la Cámara de Diputados y Artículo 97 con relación al Senado de la República.

fin de contar con elementos para dictaminar alguna Iniclativa o bien tener la información necesaria para tratar algún asunto concerniente a la dependencia. Esta facultad es de gran importancia, ya que esta información, puede generar la necesidad de citar a un funcionario, para que explique con mayor detalle los datos que aporta, además de resolver las dudas que, derivadas del análisis, tengan los legisladores.

En los regímenes parlamentarios las comparecencias son la respuesta a una cuestión o pregunta que un legislador formule a un funcionario del gobierno. Sobre este tema, Orlando Tamayo comenta, que la cuestión o pregunta es un mecanismo de control parlamentario típico donde existe responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento; sin embargo, puede usarse en cualquier tipo de gobierno, este autor define a la cuestión o pregunta como una petición de explicación sobre un punto determinado dirigido por un parlamentario.¹⁹⁰

Con este medio de control, no sólo se busca obtener del gobierno la información necesaria para el Congreso, ya que también se propicia que la administración subsidiariamente exponga las fallas en los asuntos o programa en cuestión y proponga soluciones viables e inmediatas, al responder las preguntas.

Finalmente debe destacarse que de acuerdo con el maestro Tena Ramírez, la convocatoria a comparecer, dirigida a los secretarios del despacho, está en realidad dirigida al Presidente, pero en virtud de que la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar a comparecer a este último, estos altos funcionarios son los que deben acudir para informar.¹⁹¹ No obstante, el Informe es del Presidente, ya que, de hecho, sus colaboradores sólo instrumentan las políticas que se les ordena, por lo que estos no tienen responsabilidad política por esos actos.

¹⁹⁰ Tovar, Orlando. Las Funciones de Investigación y Control de la Cámara de Diputados. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Porrúa. México. 1987. Pág. 120.

¹⁹¹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág. 261.

3.4.4. Controles financieros

La ejecución del presupuesto es responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo, mientras en la evaluación y control comparte la responsabilidad con el Poder Legislativo en fases distintas. El control *a priori* del presupuesto lo ejerce el legislativo cuando los controles son previos al pago de las partidas presupuestales se habla de control preventivo, el cual fundamentalmente está a cargo del Ejecutivo, -no obstante como más adelante comentaremos el Legislativo también puede intervenir en esta fase-, y después del pago se habla de un control *a posteriori*, el cual ejercen ambos poderes.

Para ejercer los controles financieros, la Cámara de Diputados cuenta con diversos mecanismos, para supervisar el gasto del gobierno. En lo que toca a la aprobación del presupuesto, esto no sólo es un medio de control, sino también de equilibrio, ya que a través de éste, el Legislativo, esta en posibilidad de defenderse de una inadecuada política financiera del Ejecutivo que pretenda reducir arbitrariamente sus recursos.

Ahora bien, en lo que toca al control parlamentario del presupuesto, teóricamente cuenta con tres fases, la previa, la concomitante y la posterior.

- Fase previa. En esta el control se debe llevar a cabo, a través del análisis que realiza la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos y su posterior aprobación. Esta fase se fundamenta en el artículo 74 fracción IV constitucional, que dispone que es facultad exclusiva de esa Cámara examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Fase concomitante. Se puede realizar mediante los programas del Ejecutivo. Este control puede realizarse en cada operación, en el momento que se desea, a través de peticiones, aclaraciones, solicitud de datos y explicaciones. (De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 constitucional).
- Fase posterior. Se realiza una vez rendida la cuenta pública y en México está a cargo del la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados,¹²² conforme a lo previsto por los párrafos primero y quinto de la fracción IV del artículo 74, que faculta la Cámara para revisar la cuenta pública

¹²² Cfr. Miljagos, María de la Luz. El Control del Presupuesto desde una perspectiva jurídica. El Control de las Finanzas Públicas. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. Primera edición. México 1986. Pág. 150.

del año anterior con el apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación. (Auditoría Superior de la Federación).

Cabe agregar, en esta parte, que los controles financieros concomitantes pueden ser ejercidos por el Congreso en su conjunto, -no obstante, la función presupuestal corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados- conforme a lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, que señala la posibilidad de citar a comparecer a diversos funcionarios de la administración pública para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. De igual forma, este artículo faculta a las Cámaras para crear comisiones de investigación. Sin embargo, de acuerdo con María de la Luz Mijangos, estos últimos medios de control carecen de eficacia en virtud de que la Constitución, no prevé ninguna declaración de las cámaras, y aun en el caso de que se diera en forma negativa, no podría afectar en forma alguna al funcionario destinatario, ya que éstos, hasta la fecha, son de libre designación y remoción por parte del titular del Ejecutivo.¹⁰³ No obstante, como ya se ha mencionado, con la obtención de información se pueden reunir elementos para ejercer el control presupuestal *a priori*, ya que derivado de la recopilación de datos que comprueben que un programa de gobierno no está dando resultados, o que no se están ejerciendo adecuadamente los recursos asignados, puede derivar en la decisión de que a éste no se le asignen recursos en el siguiente presupuesto, -sin embargo las cámaras carecen de la estructura para evaluar esta información y poder determinar fehacientemente, si los recursos se están empleando adecuadamente- o bien en el caso de las comisiones de investigación, se pueden derivar de sus resultados, el inicio de procesos penales, civiles o administrativos.

3.4.5. Ratificación de nombramientos

Algunos de los nombramientos que realiza el Presidente de la República, requieren la ratificación del Senado. De acuerdo con lo dispuesto por la Fracción II del artículo 70 constitucional, estos funcionarios son:

¹⁰³ Ibidem. Pág. 151

- El Procurador General de la República,
- Los agentes diplomáticos,
- Cónsules generales,
- Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, y
- Los empleados superiores de Hacienda.

En nuestro país desde la expedición de la Constitución de 1824, se incluyó este medio de control a cargo del Senado.¹⁹⁴ Posteriormente, la Constitución de 1917 lo recoge en el artículo 78, sin embargo, esta facultad, no se ejerció plenamente por los senadores, debido entre otras causas a que: 1) la disposición constitucional en algunas partes es imprecisa, por ejemplo, no aclara quienes son los empleados superiores de Hacienda, omisión que podía haberse solucionado con la expedición de la Ley que señala la última parte de la fracción II de este artículo,¹⁹⁵ de la cual ni siquiera se presentó iniciativa, 2) como ya se ha comentado, con la existencia de un partido hegemónico que dominó ambas Cámaras del Congreso, las propuestas que hacía el Ejecutivo se aprobaban sin mayor objeción. Por otra parte, a pesar de que con la reforma de 1994 se incluyó al Procurador General de la República como sujeto de ratificación, el Senado sólo se limitó a revisar que cumpliera con los requisitos previstos por el artículo 102 apartado A, de la Constitución, en virtud de que de acuerdo con los integrantes de la Comisión de Justicia del Senado no existía un procedimiento para desahogar este asunto.¹⁹⁶

Finalmente, debe señalarse que se suprimió la facultad para que el Ejecutivo nombrara a los Ministros de la Suprema Corte, quienes ahora son designados por

¹⁹⁴ El Párrafo 6 del artículo 110 de la Constitución de 1824, señala entre las atribuciones del Presidente, la de nombrar a los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recessos del Consejo de Gobierno.

¹⁹⁵ La fracción II del artículo 78 constitucional, señala que el Senado debe ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República en los términos que la ley disponga.

¹⁹⁶ Dictamen de la Comisión de Justicia del Senado sobre la ratificación del C. Procurador General de la República aprobado el 7 de diciembre de 2000. Diario de los Debates del Senado del 7 de diciembre de 2000.

el Senado a propuesta del Presidente de la República.¹⁹⁷ Con lo anterior, se dio un importante avance en materia de nombramientos, sin embargo, es evidente que es necesario fortalecer la participación del Congreso en los nombramientos de algunos funcionarios, pues es necesario que el Legislativo evalúe la idoneidad de las personas propuestas por el Ejecutivo mediante el análisis de su trayectoria, perfil y capacidad profesional para dirigir el órgano correspondiente. El Congreso o al menos la Cámara de Senadores, deben vigilar el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo en materia de nombramientos, ya que es evidente la creciente importancia de los miembros del gabinete en la gestión y manejo de los recursos públicos.

3.4.6. Facultad de Investigación

Para concluir con la exposición de los diversos medios de control, haremos referencia a la facultad de Investigación, que es a nivel mundial uno de los más importantes controles que ejerce el Poder Legislativo. No obstante, es conveniente señalar que las facultades de investigación, se relacionan con casi todas las funciones de los parlamentos. Al respecto Fernando Santaolalla, comenta que las investigaciones parlamentarias no están afectadas a una particular función de las cámaras, sino que pueden servir a todas ellas, en distintos países, no solo se han utilizado con vistas a controlar al Gobierno, sino para desarrollar una ulterior obra legislativa, para coadyuvar en la función presupuestaria del Parlamento, para actos de naturaleza jurisdiccional o para servir de cauce de expresión a las fuerzas políticas.¹⁹⁸ Es decir, la facultad de investigación no solo es un medio de control, sino que también coadyuva con la función legislativa, la presupuestal y la jurisdiccional. O como en el caso del Congreso Norteamericano juega un papel determinante en la función de Información del Congreso, pues este tiene la obligación de informar al público acerca de los problemas fundamentales y de algunos de los remedios básicos, para lo cual el vehículo principal de esta función

¹⁹⁷ De acuerdo con lo previsto por el artículo 96 de la Constitución reformado en 1994. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

¹⁹⁸ Santaolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 418.

lo constituye un comité de Investigación, el cual se encarga de realizar la investigación y difundir sus resultados.¹⁹⁹ Sin embargo, en nuestra opinión, sus implicaciones con la función de control son las más importantes.

La mayor parte de las constituciones después de la Segunda Guerra Mundial atribuyeron a los órganos de representación popular la posibilidad de investigar, aunque en algunos sistemas constitucionales como el norteamericano en el siglo XVIII o el belga desde el siglo XIX, ya los había desarrollado.²⁰⁰ En nuestro país, fue hasta la reforma política de 1977, cuando se incluyó en la Constitución la posibilidad de integrar las comisiones de Investigación, mediante la adición de un párrafo tercero al artículo 93. Con esta reforma se abrió la posibilidad de que las cámaras realizarán investigaciones mediante la integración de comisiones creadas específicamente con ese fin, pero sólo en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria, no obstante, de acuerdo con Cecilia Mora Donato, la creación de comisiones de Investigación era posible aun sin la reforma constitucional en virtud de que el Reglamento del Congreso General ya contenía una autorización general que permitía la creación de comisiones especiales -a propuesta de un diputado o de la Gran Comisión- a las que se le podían dar funciones investigadoras.²⁰¹ Con la reforma, este derecho se elevó a nivel constitucional, sin embargo, se restringió el alcance de las comisiones, pues sólo, se previó que actuaran sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en esa época habían incrementado considerablemente su número, pero que hoy son por demás escasas -es por esto, que este tipo de comisiones corren el riesgo de quedarse sin materia de investigación-, por otra parte, con esta reforma se incrementó el número de diputados y senadores que podían solicitar que se constituyera una comisión de investigación, lo que restringió considerablemente este importante medio de control característico de los parlamentos modernos.

¹⁹⁹ Watson, Richard. Op. Cit. Pág. 320.

²⁰⁰ Valadés, Diego. Op. Cit. Pág. 382.

²⁰¹ Cecilia Mora Donato. Op. Cit. Pág. 232. Los Artículos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que cita la autora son: el 71, 78, 79, 80 y 90

Sobre la función de Investigación, Diego Valadés comenta que la facultad de investigación es una de las más importantes con que actualmente cuentan los congresos y parlamentos.²⁰² Sin embargo, este control, a pesar de la reforma de 1977, no se ha desarrollado en nuestro país, no obstante, se ha considerado que con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, es posible realizar una investigación, ya que este párrafo posibilita a ambas cámaras para citar distintos funcionarios del gabinete para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

3.5. Función Jurisdiccional

Para iniciar el análisis de esta parte, debemos dejar claro que, si bien la función de juzgar esta reservada al Poder Judicial, como ya se ha comentado, hay casos de excepción en los que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, ejercen facultades materialmente jurisdiccionales, el juicio político competencia de las Cámaras del Congreso es un ejemplo de esto.

Si bien la función jurisdiccional tuvo gran relevancia, en los sistemas parlamentarios modernos se ha evitado que las cámaras ostenten facultades juzgadoras de actos de Gobierno con relieve penal, transfiriéndose a los órganos jurisdiccionales que por razón de su oficio son considerados como los más idóneos para asumirlas.²⁰³ Actualmente, la función jurisdiccional en la mayoría de los parlamentos del mundo es ejercida en forma excepcional. Al respecto señala Francisco Berlín, que su importancia ha ido reduciéndose a casos específicos por el abuso del que fue objeto, cuando este órgano colegiado conocía de algunas responsabilidades de carácter penal en que se veían envueltos sus propios miembros o los funcionarios del gobierno, que daban lugar a numerosas injusticias derivadas de los ingredientes políticos contenidos y activos en los casos

²⁰² Valadés, Diego. Op. Cit. Pág. 382.

²⁰³ Santedella, Fernando. Op. Cit. Pág. 249.

planteados.²⁰⁴ Como puede observarse esta facultad ha caído en desuso o cuando menos se ejerce en forma excepcional como es el caso del Congreso de los Estados Unidos, o del Parlamento Español.

El Congreso Mexicano está facultado para juzgar actos de los altos funcionarios de la Federación, en virtud de lo previsto por la fracción V del artículo 74, la fracción VII del artículo 76 y el artículo 110, de la Constitución, pero sólo aquellos de los que puedan desprenderse responsabilidad política y si de esta se deriva alguna responsabilidad penal, será determinada por los órganos ordinarios de procuración e impartición de justicia.

El antecedente del juicio político lo encontramos en el mecanismo de impeachment -que sirvió de modelo para el todavía vigente de la Constitución Norteamericana y el que se implantó en distintas constituciones españolas- a través del cual la Cámara baja realiza una acusación que posteriormente, es juzgada por la Cámara alta, procede del Parlamento británico, donde durante largas décadas se utilizó como mecanismo de exigencia de responsabilidad política.²⁰⁵ Con respecto al Congreso de Estados Unidos, Richar Watson comenta que en algunos casos, actúa como un cuerpo judicial, un ejemplo de este tipo de función es la facultad de destituir de sus puestos a funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial del gobierno nacional.²⁰⁶

En el procedimiento de juicio político intervienen ambas cámaras, en primer lugar la de Diputados como órgano de acusación y la de Senadores como órganos de instrucción y sentencia.²⁰⁷ De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, corresponde a la Cámara de Diputados sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, actuando como

²⁰⁴ Berlín Valenzuela. Francisco. Derecho Parlamentario. FCE. México. 2000. Pág. 157.

²⁰⁵ Santolalla, Fernando. Op. Cit. Pág. 249.

²⁰⁶ Watson. Richar. Op. Cit. Pág. 331.

²⁰⁷ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 584.

órgano instructor y de acusación, y a la Cámara de Senadores fungir como Jurado de Sentencia.

A continuación describiremos brevemente como se desarrolla el Juicio Político.

- Inicialmente la Cámara de Diputados sustancia el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán de entre sus miembros a quienes integren la subcomisión de examen previo, la cual deberá declarar si es o no procedente la denuncia.
- Posteriormente, se debe integrar la sección instructora en la Cámara de Diputados a la cual será turnada la denuncia, esta contará con un plazo de 60 días para practicar todas sus diligencias y entregará sus conclusiones a los secretarios de la Cámara, a fin de que esta se erija en órgano de acusación. Si la cámara considera que debe proceder contra el denunciado este será separado de su encargo y puesto a disposición del Senado.
- Una vez que el Senado reciba la acusación, la debe turnar a la sección de enjuiciamiento, la cual deberá de entregar sus conclusiones a la secretaría del Senado.
- Posteriormente, el Senado se erigirá en jurado de sentencia, el cual posteriormente a oír a una comisión de la Cámara de Diputados, al denunciado y a su defensor, discutirá y votará las conclusiones y aprobará el punto de acuerdo que corresponda y
- Finalmente el Presidente del Senado formulará la declaración correspondiente. Esta declaración es inatacable por lo cual no puede ser recurrida vía amparo.

Por otra parte, se ha considerado que dentro de la función jurisdiccional se encuentra la facultad de la Cámara de Diputados para llevar a cabo procedimientos de desafuero con el fin de autorizar a los órganos ordinarios de procuración e impartición de justicia para que ejerzan acciones penales en contra de funcionarios con fuero, sin embargo, esto es parte de la función administrativa que más adelante comentaremos.

3.6. Otras funciones del Congreso

Existen funciones que el Congreso ejerce ocasionalmente, como la electoral, que reviste una especial importancia, pero que se ha utilizado en forma excepcional, por otra parte, cuenta con funciones de menor relevancia como la administrativa, la de gestoría y la de información, que no son parte de las funciones básicas de un parlamento, pero que son determinantes, pues repercuten en varias de sus actividades, como por ejemplo la difusión del quehacer de los legisladores, que además de mantener informados a sus electores, puede influir en sus preferencias electorales positivamente.

3.6.1 Función electoral

La función electoral del Congreso prácticamente ha desaparecido debido a la reforma en materia electoral de septiembre de 1993, que suprimió la facultad de las Cámaras del Congreso, para declarar la validez de su propia elección, posteriormente con la reforma de 1996, se eliminó la facultad de erigirse en Colegio electoral para calificar la elección del Presidente de la República, pasando a ser facultad de los órganos electorales, creados en la década pasada.

No obstante lo anterior, el Congreso aún conserva la facultad para erigirse en Colegio Electoral en caso de falta absoluta del Presidente de la República, no obstante, esta es una facultad que se ha ejercido solo en dos ocasiones desde que se expidió la Constitución de 1917.²⁰⁸ Cabe señalar que en últimas fechas, se ha señalado la necesidad de perfeccionar las reglas de sustitución, ya que si en estos momentos ocurriera la falta absoluta del Presidente, los mecanismos constitucionales vigentes para nombrar al Presidente Interino o al Sustituto no

²⁰⁸ Con el asesinato del General Álvaro Obregón, fue necesario que el Congreso se erigiera en Colegio electoral, el cual eligió por unanimidad de 277 votos al ciudadano licenciado Emilio Portes Gil, como Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los Debates sesión de Colegio Electoral del 25 de septiembre de 1928. Posteriormente con la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la Presidencia de la República, el Congreso una vez aceptada esta, eligió al General Abelardo L. Rodríguez, como Presidente Sustituto Constitucional, en 1932. Diario de los Debates sesión extraordinaria de Congreso General del 4 de septiembre de 1932.

resolverían el problema en el seno de un Congreso Integrado con un alto grado de pluralidad.

3.6.2. Función de gestoría

En nuestro país, por muchos años, esta función ha sido de gran importancia, pues los legisladores han impulsado ante las autoridades de los distintos ámbitos los intereses de sus electores. No obstante, lo importante que resulta esta función, en los últimos años ha sido fuertemente criticada, pues se señala que los legisladores deben de concentrar todos sus esfuerzos en su labor al interior de su cámara. Sin embargo, como puede observarse, esta labor dotada de una fuerte carga política, tiene gran importancia en distintos sistemas constitucionales, en el caso del Congreso de los Estados Unidos, es una función primordial, que se ejerce a través de las relaciones que los legisladores tienen con sus electores; es decir, la labor de servicio que realizan los legisladores a favor de los residentes de su estado o distrito que solicitan ayuda para resolver problemas de índole personal relacionados con el gobierno federal.²⁰⁹ No obstante las críticas, en nuestro país esta actividad ocupa gran parte del tiempo de los legisladores, en especial los de mayoría relativa, que enfrentaron al electorado y que por lo tanto tienen un vínculo mayor con sus estados o distritos.

3.6.3. Función administrativa

Aunque la función administrativa se atribuye al órgano Ejecutivo, como ya se ha expuesto, ésta puede ser ejercida por alguno de los otros órganos del Estado. En el caso del Congreso, la ejerce a través de varias de las facultades que tiene conferidas por la Constitución. Al respecto, el maestro Tena Ramírez comenta que la división de Poderes adopta entre nosotros formas atenuadas, una de ellas consiste en atribuir a un Poder ciertas facultades que por su índole corresponden

²⁰⁹ Watson, Richard. Op. Cit. Pág. 328.

a otro Poder.²¹⁰ Estas son las facultades que materialmente son administrativas, pero que por estar atribuidas al Poder Legislativo, se vuelven legislativas. Como ejemplo de estas, encontramos en la Constitución las siguientes:

- Admitir nuevos estados a la Unión,
- Formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes,
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación,
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.
- Conceder licencia al Presidente de la República.
- Aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República.²¹¹

Otra importante facultad administrativa es la declaración de procedencia a cargo de la Cámara de Diputados, la cual pudiera considerarse como función jurisdiccional, sin embargo, es evidente que la Cámara no prejuzga, sólo concede la autorización a los órganos de procuración de administración de justicia para juzgar a uno de sus miembros o a cualquier otro funcionario con fuero, razón por la que se le da la calidad de acto administrativo. Para esto es necesario que la cámara lleve a cabo un procedimiento en el que valorará la procedencia de la acusación y de ser conveniente desaforará al funcionario, con lo que se autoriza que se proceda penalmente en su contra. Sin embargo, en este caso la cámara no está sentenciando al denunciado, solo le retira la protección constitucional que impide que sea procesado y si las autoridades judiciales resuelven que el funcionario no es responsable de los actos que se le imputan, éste volverá a su encargo y se le restituirán sus prerrogativas.

En el caso del Senado, las ratificaciones de los funcionarios previstos en el fracción II del artículo 76 constitucional que éste debe realizar, además de ser parte de la función de control, en esencia, son un acto eminentemente administrativo.

²¹⁰ Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 301.

²¹¹ Fernández Ruiz, Jorge. Op. Cit. Pág. 321.

3.6.4 Función de Información

La función de información está íntimamente vinculada con la función de control, en virtud de que a través de las evaluaciones y críticas que las cámaras realizan a las actividades del gobierno, la sociedad en general puede conocer tanto el trabajo del gobierno como del propio Congreso.

Comenta Manuel Aragón que al poner en marcha los instrumentos de fiscalización gubernamental, no solo se busca obtener una decisión condenatoria de la cámara, sino también el influir en la opinión pública.²¹² Es decir, la difusión de una evaluación que arroje resultados negativos es determinante en materia electoral, en virtud de que puede influir en las preferencias electorales, y propiciar una sanción del electorado a largo plazo, por otra lado si los resultados de la evaluación son positivos, el gobierno o los legisladores, se verán fortalecidos y seguramente serán ratificados en las urnas.

La difusión de las actividades del Congreso y de la evaluación que éste hace del gobierno es esencial. Al respecto, Francisco Berlín comenta que como para cada decisión parlamentaria se debe buscar conciliar el mayor número de intereses o la prevalencia del más útil a la población, resulta necesario explicar a ella los motivos y finalidades de esas decisiones. Esa explicación ha de ser obra del parlamento, puesto que el representante debe informar del cumplimiento de su deber a sus representados y debe dar explicación por lo medios impresos o por los electrónicos y de manera directa.²¹³

La función de información ha sido de gran importancia para el Congreso Mexicano, por esta razón se crearon órganos como el Canal de Televisión del Congreso de la Unión, que tiene como objetivo, la difusión y reseña de la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las

²¹² Aragón, Manuel. Op. Cit. Pág. 182.

²¹³ Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. Pág. 180.

Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa, de acuerdo con la legislación en la materia y con la supervisión que desarrolla la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión.²¹⁴

²¹⁴ Artículo 131 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Capítulo Cuarto La Reforma del Estado

4.1. Antecedentes

La Reforma del Estado es un proceso sumamente complejo que modifica las estructuras y reglas de operación del gobierno, pues depende de factores tanto internos como externos, ya que en él inciden, el estado de la economía mundial y las políticas que los países desarrollados implementen en materia económica y política. Los cambios que se derivan de este proceso pueden implicar ajustes al modelo económico que se aplica en un país o bien reformas políticas y estructurales de gran alcance a su aparato gubernamental.

Actualmente, diversos países -sin importar sus niveles de desarrollo o sus sistemas económicos y políticos- experimentan este proceso. En México, posteriormente al proceso reformador que se derivó de la revolución de 1917, a mediados de los años sesenta se inició el proceso de Reforma del Estado que actualmente se está desarrollando.

A reserva de describir con mayor detalle el conjunto de reformas constitucionales que se consideran forma parte del proceso post revolucionario de Reforma del Estado, podemos afirmar que éste se inició en 1963, con una importante modificación a la estructura del Poder Legislativo. Posteriormente, en el sexenio del Presidente López Portillo, el proceso cobraría mayor relevancia al expedirse una serie de reformas que modificaron radicalmente al Estado Mexicano. En lo que toca al modelo económico, fue hasta después de más de 40 años que las bases económicas creadas por el cardenismo comenzaron a ser desmanteladas en 1983 con las reformas realizadas en el sexenio de Miguel de la Madrid. Posteriormente, con el Presidente Salinas se aprobarían nuevas modificaciones que transformaron definitivamente el papel del Estado Mexicano en la conducción de la economía nacional. Finalmente, en 1986 durante la gestión del Presidente Zedillo, se expediría un decreto de reforma constitucional, el cual tendría especial

importancia en este proceso, ya que sentó las bases para que la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal fuera posible. No obstante que las reformas mencionadas son solo algunas de las que comprende este proceso, nos permiten identificar el rumbo que ha seguido, y los avances que se han logrado en la materia. Asimismo, se aprecia que hacen falta todavía un gran número de modificaciones que permitan al Estado Mexicano desarrollar sus tareas en forma más eficiente y justa, contando con la supervisión ciudadana.

Con respecto a las modificaciones que hacen falta en el marco de la Reforma del Estado, una evaluación de la situación política de Latinoamérica, realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, señala que en general la región se ha movido hacia un mejor ambiente de seguridad y previsibilidad jurídica y política. No obstante esas tendencias positivas, también se destaca que en algunos países se aprecian problemas de atraso, independencia, confiabilidad y acceso en el sistema judicial; bajo nivel de credibilidad de los órganos de la democracia representativa como los parlamentos y partidos políticos, entre otros problemas.²¹⁵ Como podemos observar todos los problemas que cita el documento los podemos ubicar en nuestro país, por lo que esta por demás resaltar la necesidad de realizar las reformas que permitan abatirlos en el corto plazo.

No obstante que este tema ha estado permanentemente en las agendas de las últimas legislaturas del Congreso, sin que se haya avanzado en forma considerable, en últimas fechas la Reforma del Estado se ha vuelto a colocar en el centro del debate nacional, en el que el Poder Legislativo tiene un importante papel, ya que no solo es actor en el proceso de reforma, sino que también es objeto de estos cambios.

Como ya se ha comentado, procesos como el que actualmente experimenta nuestro país han tenido lugar en la mayoría de los estados del mundo, a partir de

²¹⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. Modernización del Estado. Documento de estrategia. Washington, D.C. julio de 2003, Pág. 4.

los años setentas en que tuvieron lugar una serie de acontecimientos que marcaron el desplazamiento del modelo aceptado en casi todo el mundo occidental, -el modelo keynesiano de Estado Benefactor-, que predominó en el diseño de las políticas públicas de la posguerra, y que daría paso a una nueva estructura de funcionamiento de la economía a nivel mundial basada en la globalización de la economía.

Abordar un problema tan complejo no es una tarea fácil, por lo que el propósito fundamental de esta parte del trabajo es realizar un análisis básico de este fenómeno y ubicar el desarrollo de la actual estructura del Estado Mexicano, por lo que solo abordaremos el problema a nivel interno, analizando sus antecedentes, dejando de lado los factores externos.

Es por lo anterior que resulta necesario definir el concepto Reforma del Estado: Para esto, comenzaremos con un breve análisis de su principal elemento, el Estado, el cual abordaremos a través de los autores clásicos que lo crearon y desarrollaron.

4.2. Concepto de Estado

A Nicolás Maquiavelo, se atribuye haber usado por primera vez el término Estado en su acepción moderna, para designar a la máxima organización de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando. Carré de Malberg comenta sobre el Estado, que éste se reduce esencialmente a tres elementos:

- La Población. Que es un cierto número de hombres, el cual puede ser más o menos considerable. Basta que estos hombres hayan conseguido, de hecho, formar un cuerpo político autónomo, es decir, distinto de los grupos estatales vecinos,
- El territorio. Este es un elemento que permite que la nación realice su unidad, es una superficie donde la comunidad nacional puede afirmarse como dueña,
- El gobierno. Lo que constituye un Estado, es el establecimiento, en el seno de la nación, de una potestad pública que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional, cuyo fin esencial es crear

en la nación una voluntad capaz de tomar, por cuenta de aquélla, todas las decisiones que precisa la gestión de sus intereses generales.²¹⁶

Posteriormente, Max Weber, fundador de la Sociología Jurídica, definió al Estado como "una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio".²¹⁷

De las anteriores definiciones se puede deducir que el Estado es un organismo complejo, integrado por distintos elementos entre los que se encuentra la estructura gubernativa u órganos del Estado, los cuales de acuerdo con Carré de Malberg, son "las personas o cuerpos que ejercen una parte de la potestad pública, titulares efectivos de los poderes del Estado, los agentes de ejercicio de las diversas funciones de potestad estatal"²¹⁸ además de que sólo en este elemento ha incidido el proceso reformador. Es decir la llamada Reforma del Estado no ha creado una "nueva estructura y del Estado" como se expresa en algunos discursos, sino que se ha limitado a modificar la estructura y funciones de los órganos del Estado, así como su participación en las actividades económicas, con lo que se pretende contribuir a la transformación y desarrollo del resto de sus elementos. De lo anterior puede deducirse que el fin último de la Reforma del Estado es modificar la estructura y competencias de las instituciones que conforman al gobierno para adaptarlas a las circunstancias económicas y políticas actuales, con el fin de que el Estado en su conjunto pueda alcanzar sus fines de forma eficaz.

No obstante la definición semántica del concepto, la Reforma del Estado implica una serie de cambios, tanto del régimen y forma de gobierno como de las estructuras que lo conforman, por lo que a continuación nos ocuparemos de definir qué es el proceso de Reforma del Estado.

²¹⁶ Cfr. Carré de Malberg, op. Cit. Págs. 21 a 26.

²¹⁷ Weber, Max. Economía y Sociedad. FCE. México. 1987. Pág. 1080.

²¹⁸ Carré de Malberg. Op. Cit. Págs. 43-70.

4.3. El concepto de Reforma del Estado

Durante el desarrollo del proceso reformador, diversos autores se han ocupado de definir este polémico concepto. Dentro de las definiciones más completas encontramos, la de Jesús Reyes Heróles, quien comenta que el término Reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones que en cada país adquieren modalidades distintas y responden a causas diversas. Varias de esas causas son comunes y derivan de las modificaciones de la economía internacional, así como de los sistemas políticos del mundo. Otras son internas y responde a la dinámica propia de la evolución de cada nación.²¹⁹ De igual forma, Ricardo Sepúlveda opina que se trata de un proceso de adecuación permanente entre los órganos del Estado -ya sea su organización, su ejercicio, su control o sus formas de acceso- y las transformaciones propias al paso del tiempo en una sociedad, a su desarrollo.²²⁰ Allan R. Brewer-Carías opina que puede considerarse como un proceso político de orden constitucional tendente a transformar la organización del poder, y agrega que para que una reforma constitucional pueda considerarse como Reforma del Estado, tiene que incidir sobre la forma de gobierno, es decir, sobre el régimen político, la forma de Estado o sistema de distribución territorial del poder público y sobre la organización del poder público.²²¹ Por otra parte, Miguel Carbonell señala que la Reforma del Estado es un movimiento de carácter internacional que a partir de los postulados neoliberales derivados sobre todo del llamado "consenso de Washington", ha tratado de redimensionar al Estado. En una primera etapa se trató de adelgazar lo más posible al aparato estatal para devolverlo casi a la calidad de "vigilante nocturno" que tenía por lo menos en teoría- en el siglo XIX; posteriormente a la luz de los fracasos del neoliberalismo más salvaje, la meta ha sido -y sigue siendo-

²¹⁹ Reyes Heróles, Jesús. Elementos económicos de la Reforma del Estado en México. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México, Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, Universidad de Guadalajara. México. 1991. Pág. 39.

²²⁰ Sepúlveda, Ricardo J. La Forma de Gobierno en la Reforma del Estado. Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado. IJ, UNAM. México. 2002. Pág. 127.

²²¹ Brewer-Carías, Allan R. El Proceso constituyente y la fallida Reforma del Estado en Venezuela. Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2002. Pág. 26.

redimensionar al Estado para hacerlo más funcional dotándolo de los recursos y las atribuciones necesarias para cumplir con sus cometidos esenciales.²²²

De los anteriores conceptos pueden tomarse los principales elementos y resumirlos en la siguiente forma: La Reforma del Estado puede definirse como un proceso permanente en el que se modifican las instituciones del Estado, por diversas causas, entre las que se encuentran las modificaciones de la economía internacional y de los sistemas políticos del mundo. Otras causas son internas y responde a la dinámica propia de la evolución de cada nación, éstas deben incluir sobre cuestiones medulares del poder, es decir, la forma de gobierno, la forma de Estado y la organización del poder público. Finalmente, con respecto a la afirmación de que es imprescindible una reforma constitucional para llevar a cabo una Reforma del Estado, no lo consideramos necesario, lo cual más adelante desarrollaremos.

Es conveniente agregar que el concepto moderno de Reforma del Estado a nivel mundial surgió a partir de la caída del sistema socialista y el fin de la guerra fría que desencadenó una ola reformadora en todo el mundo, México no estuvo aislado a este fenómeno, sin embargo, inició un proceso reformador con características propias, motivado por razones internas. En nuestro país, el término Reforma del Estado comenzó a emplearse como parte de una política estatal durante la administración del Presidente Salinas, para definir al proceso de modificación de las responsabilidades de los órganos del Estado, especialmente en el ámbito económico.²²³ En ese sexenio se reconoció al conjunto de cambios jurídicos y administrativos como un proceso de Reforma del Estado, cambios que constituyeron una política de modernización integral de su estructura, instituciones y relaciones.

²²² Carbonell, Miguel. Poder Judicial y la Reforma del Estado en México. Trabajo presentado en el "Taller de Análisis y Propuestas Relativas al Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social" el 5 de diciembre de 2000. Congreso de Baja California.

²²³ Discurso del Lic. Carlos Salinas de Gortari, después de rendir su protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. SRA 1989

En la propuesta de Reforma del Estado de 1991, se pretendía precisar efectivamente las funciones de los órganos del Estado mexicano, así como reorganizar sus prioridades. Además, se planteó la necesidad de reducir las dimensiones del aparato estatal ya que se consideraba "que los problemas se agravaron con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño, en detrimento de cumplirle a la población y de aumentar su capacidad para defender a la Nación".²²⁴

El Presidente Salinas consideraba que la Reforma del Estado no era variar el contenido político de la Carta Magna, sino recobrar su viabilidad en el presente y asegurar su continuidad hacia el futuro.²²⁵ La Reforma del Estado puede no tocar las decisiones políticas fundamentales que se expresan en la Constitución, pero puede llegar a gestar una gran modificación o cambio político, jurídico, social y económico, pero no un cambio de régimen, ni una transformación del sistema político, lo cual dependerá de su alcance y materia. Como más adelante analizaremos, las modificaciones constitucionales realizadas durante el sexenio del Presidente Salinas implicaron importantes cambios en el régimen, tanto en lo político como en lo económico, cambios que durante esta administración se consideraron indispensables para garantizar la eficiencia del gobierno.

No obstante que el término Reforma del Estado comenzó a ser utilizado en 1991, el proceso de transformación de la estructura de los órganos del Estado comenzó mucho antes, en 1983, con la modificación constitucional que introdujo a los "diputados de partido", lo que fue un cambio radical a la estructura del Poder Legislativo y en la parte económica, desde 1983 con cambios de gran profundidad, cuyo objeto era la implementación de un nuevo proyecto de país, con lo que se modificaron el modelo económico y de desarrollo que se aplicaba desde los años treinta. Lo cual analizaremos posteriormente.

²²⁴ Salinas de Gortari, Carlos. Reformando al Estado, en *Nexus* 148, abril 1990. Págs. 27-32.

²²⁵ *Ibidem*.

4.4. La Reforma del Estado Mexicano.

México está inmerso en un proceso de transformación política y económica desde 1963, proceso que fue influenciado tanto por las modificaciones de la economía internacional y de los sistemas políticos del mundo como por la dinámica propia de la evolución política del país, factores que obligaron a plantear una serie de reformas que modificarían radicalmente la estructura del gobierno.

Como hemos señalado, la Reforma del Estado es un proceso complejo que no solo implica la transformación de la estructura del gobierno y de la modificación de sus funciones, ya que requiere del acuerdo de distintos grupos de interés y de las condiciones del entorno internacional en el cual la economía juega un rol fundamental. Este proceso complejo puede dividirse en dos vertientes: las modificaciones al sistema político y los cambios instrumentados en el modelo económico. La parte política obedece a factores primordialmente internos, mientras que la parte económica obedece a factores externos. Cabe destacar que ambas dependen recíprocamente una de la otra para llevarse a cabo. A continuación, analizaremos aisladamente cada proceso.

4.4.1. La vertiente política de la Reforma del Estado

En 1968, como consecuencia de las presiones sociales, se rompe el modelo de homogeneidad social hasta entonces imperante. A partir de ese momento, el régimen tuvo que reconocer que en el país existían diversas fuerzas políticas, así como distintos modelos de sociedad y que, por ende, debían llevarse a cabo los "ajustes" necesarios para dales cabida.²²⁶ Jesús Reyes Heróles coincide con el comentario anterior y afirma que la necesidad de cambio en lo político se manifestó desde 1968, aunque hasta mediados de los setenta se avanzó poco al respecto.²²⁷ Miguel Carbonell y Lorenzo Córdova consideran que 1977 fue el año

²²⁶ Cosío D., José Ramón, Cambio social y cambio jurídico. Miguel Ángel Porrúa-ITAM. México. 2001. Pág. 131.

²²⁷ Reyes Heróles, Jesús. Op cit. Pág. 39.

en que se inició el proceso de Reforma del Estado y comentan, que las importantes reformas que se plantearon y se realizaron ese año, no surgieron de la nada, no fueron algo imprevisto e imprevisto, sino el resultado de una serie de luchas y descontentos sociales que, desde hacía dos décadas al menos, se venían gestando en nuestro país.²²⁸ Y, en efecto, la llamada reforma política es producto de las grandes presiones, tanto internas como externas, que enfrentó la administración del Presidente López Portillo, que propiciaron un conjunto de modificaciones constitucionales y legales que permitieron la participación en la competencia política a nuevas opciones, legalizaron las que por muchos años estuvieron proscritas, y modificaron las reglas de las contiendas electorales, lo que hizo posible el acceso de un mayor número de representantes de la oposición al Congreso.

Durante el gobierno del Presidente Salinas, presiones tanto de tipo político como social provocaron que se retomara el proceso de Reforma del Estado, lo cual quedó manifiesto en el "proyecto modernizador" propuesto por esa administración, en el que se señaló que "la Reforma del Estado recoge sin duda una honda demanda de la población [...] ni el gobierno, ni los grupos de opinión inventan la necesidad de los cambios en los órganos del Estado, ya que estas surgen claramente de la demanda de millones de mexicanos en todo el país".²²⁹ La mayor parte de las demandas sociales, se originaron como consecuencia de la difícil situación económica que generó las crisis recurrentes que enfrentó el país, mismas que provocaron un escaso desarrollo y acentuaron las ya muy marcadas desigualdades sociales; lo cual se traducía en fuertes presiones que exigían cambios en el régimen económico y político.

²²⁸ Carbonell, Miguel y Córdova, Lorenzo. Reforma del Estado y Democracia Gobernable: Algunas Reflexiones. Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado. IJ-UNAM México 2002. Pág. 61

²²⁹ Salinas de Gortari, Carlos. Op. Cit. Página. 27-32.

Por otra parte, la cuestionada legitimidad de la elección de 1988 y el arribo de 240 diputados de oposición a la LIV Legislatura,²³⁰ fueron factores determinantes para lograr cambios a la Constitución en materia electoral, los cuales marcaron un importante precedente para las actuales instituciones del Estado Mexicano, ya que a raíz de esto se creó el Instituto Federal Electoral, como órgano autónomo, lo que se consideraba un requisito indispensable para generar las modificaciones que el país requerirá para su modernización, al respecto, Alberto Aziz Nassif opina que aunque en los procesos de modernización, rara vez se logra una conjugación de apertura económica y ampliación democrática, es necesario saber que casi siempre existen consecuencias graves cuando sólo se moviliza uno de los ejes.²³¹ Por esta razón se ha procurado que los procesos reformadores en materia económica, coincidan con las reformas políticas.

Aunado a lo anterior, las reformas políticas en materia electoral y de integración del Poder Legislativo, así como el desgaste de las dos figuras fundamentales del régimen mexicano posrevolucionario, -el presidencialismo y el sistema de partido hegemónico- que se constituyen en mecanismos injustos y antidemocráticos que concentraban las decisiones en una sola persona e impedían el correcto funcionamiento de la división de poderes, propició que a finales de la década pasada, el sistema político comenzaran a colapsarse. Al respecto, Rodolfo Duarte Rivas, comenta que en el marco de la LIV Legislatura de la Cámara de Diputados se advirtió que en esa Legislatura "la correlación con el Ejecutivo había adquirido un perfil diferente, comparativamente con las anteriores, entre otras razones por el derecho de iniciativa abundante ejercido por los miembros de la Cámara, tanto al redactar proyectos propios como al formular propuestas alternativas a las iniciativas venidas de fuera."²³² Como se observa la influencia del Ejecutivo sobre la Cámara

²³⁰ Enciclopedia Parlamentaria, Serie IV Volumen III Tomo 2. Legislación y Estadísticas Electorales 1914-1997. Cámara de Diputados. LVI Legislatura Pág. 463.

²³¹ Aziz Nassif, Alberto. Reforma al Estado modernización sin modernidad. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México. Universidad de Guadalajara, FLACSO. Miguel Ángel Porrúa. 1991. Pág. 86.

²³² Duarte Rivas, Rodolfo. Significado del Poder Legislativo Mexicano en la Reforma del Estado. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México. Miguel Ángel Porrúa, FLACSO. Universidad de Guadalajara. México. 1991 Pág. 101.

de Diputados, desde 1988, fue revirtiéndose hasta que en 1997 durante la LVII Legislatura, el Partido hegemónico perdió la mayoría absoluta y con esto el control de la Cámara y posteriormente en el año 2000 la mayoría absoluta en el Senado y la Presidencia República.

El proceso descrito, implicó un importante número de reformas a la Constitución, las cuales fueron complementándose en distintas épocas. A continuación daremos cuenta con mayor detalle de las más importantes, clasificándolas de acuerdo con los periodos en que fueron expedidas, separando las que inciden en el Poder Legislativo para analizarlas posteriormente con mayor detenimiento.

4.4.1.1. Reformas constitucionales en materia política.

Como ya se ha comentado, en 1963 se inicia el proceso de Reforma del Estado, el cual tiene su mayor expresión en 1977, con importantes modificaciones a la Constitución en materia política, las cuales a continuación analizaremos.

Durante la administración del Presidente López Portillo, el 6 de diciembre de 1977, se realizaron importantes reformas, las cuales consistieron en:

- Incluir la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información.

Esta reforma constituyó, una innovación en materia de derecho a la información, al reconocer el derecho de la comunidad a recibir información del Estado, además de ser un importante avance en materia de reforma política, ya que posibilitaba la implantación de un control del Gobierno y sus actividades, ejercido por la sociedad. No obstante, tuvieron que pasar 25 años para que, esto fuera reglamentado y pudiera llevarse a la práctica.

Las causas por las que no se expidió oportunamente la legislación secundaria en esta materia fueron, entre otras, la desconfianza de la sociedad hacia el gobierno, así como la confusión imperante en algunos sectores de la opinión pública sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, que impedían culminar

cualquier proyecto de ley que reglamentara el derecho de acceso a la información. Por lo que, partiendo de estos antecedentes y para evitar incidir en los mismos equívocos, se subrayó que la Iniciativa de Ley reglamentaria regulaba únicamente, el derecho a la información que es un concepto amplio y genérico bajo el que se concibe el derecho específico de acceder a la información pública.²³³ Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, se concreta un proceso de suma importancia para el control efectivo del gobierno, con lo cual, la sociedad puede ejercer finalmente un derecho que le fue reconocido desde 1977.

- Introducir modificaciones al régimen de partidos políticos.

Con la reforma del artículo 41 Constitucional, se introdujeron importantes cambios y adiciones en materia electoral, con los cuales a los partidos políticos se les:

- Reconoció como entidades de interés público;
- Determinó su naturaleza;
- Estableció el derecho al uso de los medios de comunicación social, y
- Exigió un número mínimo de miembros y se les facultó para participar también en las elecciones estatales y municipales.

En el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid fueron privilegiados los cambios en materia económica, relegando las reformas en materia política. No obstante se realizan importantes modificaciones al artículo 108 de la Constitución,²³⁴ para modificar el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, con lo que se emprendió una campaña de renovación moral al interior del Gobierno Federal.

Por otra parte, durante el gobierno de Carlos Salinas, entre las modificaciones más importantes en materia política, encontramos reformas en materia electoral que dieron continuidad al proceso que se inició en 1963, se retomó en 1977 y 1986 y culminó hasta 1996.

²³³ Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Presentada por el Presidente Vicente Fox, Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 4 de diciembre de 2001.

²³⁴ Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982

El objetivo principal de estas reformas fue reorganizar, democratizar y dar legitimidad al sistema electoral, que desde el periodo cardenista y hasta 1988 se caracterizaba por ser ordenado y controlado por el Gobierno Federal, por la Secretaría de Gobernación y por los gobiernos estatales. En los años sesenta comienzan a darse importantes reformas electorales, sin embargo, en esta época, la oposición aún no era relevante para la negociación de las reglas político electorales, y más bien se trataba de una apertura dirigida desde la Secretaría de Gobernación o desde la Presidencia, motivada por la presión social que ejercían los partidos políticos y grupos sociales especialmente los de clase media. Jaime Cárdenas, señala que en 1988, comenzó una nueva etapa de la historia reciente de México, donde cada vez es más importante la presencia de la oposición en la negociación y en la aprobación de las reformas políticas, tanto electorales como de otro tipo.²³⁰ En este marco tienen lugar las reformas electorales de 1990, 1993 y 1994, que a continuación analizaremos.

Con la reforma constitucional de 1990 se estableció:

- Que las elecciones federales constituirían una función estatal ejercida por los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
- El llamado "servicio profesional electoral".
- Un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual sustituiría a la Comisión Federal Electoral, así como las actividades que estarían a su cargo.
- La publicidad de las sesiones de todos los organismos colegiados en materia electoral.
- Un sistema de medios de impugnación, el cual debía estar previsto en la ley secundaria.
- Asimismo, se establecen los lineamientos generales del Tribunal Electoral.

Posteriormente, en los años 1993 y 1994 se introdujeron importantes modificaciones a la Constitución en materia electoral, las cuales consistieron en:

- Determinar Reglas para el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas.
- Otorgar al tribunal previsto desde 1990, el nombre de Tribunal Federal Electoral, y la calidad de máxima autoridad jurisdiccional electoral, con la

²³⁰ Cárdenas Gracia, Jaime. ¿Reforma de Estado o de régimen? En Revista Expresión Legislativa. Número 2. Julio de 1998.

competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y la Ley, las impugnaciones que se presentaran en materia electoral federal.

- Dotar de autonomía al órgano electoral.
- Depositar en manos de ciudadanos de distintas profesiones la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal, mediante la supresión del requisito de poseer título profesional de licenciado en derecho para aspirar a ocupar el cargo de consejero, que con la reforma se denominaría "consejero ciudadano".

Como se puede observar en las reformas en materia electoral posteriores a 1988, los avances fueron el resultado de las presiones que ejerció la oposición al Interior del Congreso. Las modificaciones realizadas en 1994, emanaron del Acuerdo por la paz, la democracia y la justicia, firmado el 27 de enero del mismo año por ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República. El Acuerdo buscaba, entre otros objetivos, reforzar la autonomía de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral mediante cambios en su proceso de integración. Con estas reformas se sentaron las bases para celebrar elecciones en condiciones más justas, democráticas y con mayor transparencia.

Durante este mismo periodo, también, fue modificada en forma importante la estructura del Gobierno Federal, debido a que se crearon la mayor parte de los órganos constitucionales autónomos (Los tribunales agrarios, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Banco de México) previstos actualmente en la Constitución, proceso del que a continuación damos cuenta.

En enero de 1992²³⁶ fue aprobada una adición a la fracción XIX del artículo 27 constitucional, reforma cuyo objeto era garantizar la impartición de justicia y la definitividad en materia agraria a través de la creación de tribunales federales agrarios, de plena jurisdicción, dotados con autonomía para resolver, con apego a la ley y de manera expedita, los asuntos relativos a la tenencia en ejidos y comunidades y las controversias entre éstos. Con esta reforma se sustituyó el

²³⁶ Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992.

procedimiento mixto administrativo jurisdiccional derivado de la necesidad de una inmediata ejecución. Además se estableció que:

- La Ley instituiría tribunales para la administración de justicia agraria,²³⁷ dotados de autonomía y plena jurisdicción.
- Estos tribunales estarían integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o por la Comisión Permanente.

Por otra parte, el 5 de junio de 1990, se crea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por Decreto Presidencial, sin embargo, ésta fue establecida como un simple órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y su titular era nombrado y destituido libremente por el Presidente de la República. Posteriormente el 28 de enero de 1992, este organismo fue elevado a nivel constitucional mediante la incorporación de un apartado B al artículo 102 de la Constitución Federal, en el que también se dispuso que las legislaturas locales establecieran organismos similares a nivel local. Posteriormente, el 13 de septiembre de 1999, se modificó el texto del mismo apartado B, con el fin de introducir reformas cuyo fin era perfeccionar el sistema de tutela de los derechos humanos, estas consistieron fundamentalmente en:

- Destacar la autonomía de la Comisión,
- Llevar algunas normas de la Ley Orgánica de la Comisión a la Ley Fundamental, y
- Modificar el proceso para el nombramiento del Consejo Consultivo y del Presidente de la Comisión.

La creación de esta Comisión, sin duda, revolucionó el sistema de tutela de los derechos humanos y ha sido considerada como uno de los más grandes avances en materia de Reforma del Estado, ya que se ha erigido en un órgano de control del Poder Ejecutivo.

Años más tarde, debido a las crisis recurrentes que el país había experimentado en la última década -derivadas entre otras causas a la mala administración que se tuvo de la inflación-, se consideró conveniente dotar de autonomía al Banco

²³⁷ El 28 de febrero de 1992, se publicó la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Central, con el objeto crear salvaguardas contra futuros brotes de Inflación. Razón por la cual, el Presidente de la República envió al Congreso una iniciativa de reforma a los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución. La iniciativa proponía un nuevo arreglo entre las Instituciones que componen al Estado con el fin de elevar el nivel de vida de los mexicanos y procurar una más justa y adecuada distribución de la riqueza. Lo cual implicaba una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo al Banco Central, con vistas a consolidar y mantener la estabilidad de precios. De acuerdo con el texto de la iniciativa, esta modificación se consideraba como un paso más en la Reforma del Estado.²³⁸

La reforma fue aprobada y posteriormente publicada en agosto de 1993,²³⁹ con lo que se:

- Otorgó Independencia al Banco Central para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido.
- Establecieron facultades que permiten que los integrantes de su Junta de Gobierno gocen de autonomía en sus decisiones.
- Determinó expresamente que ninguna autoridad podría ordenar al Banco conceder financiamiento. Esto debido a la importante facultad que este órgano tiene al ser la única entidad que puede aumentar el poder de compra en la economía, sin que nadie produzca más, lo que en el pasado trajo consecuencias negativas para la economía del país.
- Dispuso que el Banco tuviera independencia en su administración.
- Preciso el criterio rector al cual debía sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco Central, que es la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

En la administración del Presidente Zedillo tuvo lugar una nueva y muy importante fase del proceso de Reforma del Estado, en la cual se realizaron importantes modificaciones constitucionales en materia legal, política, electoral, económica y social, mediante tres decretos que reformaron y adicionaron la Constitución. El primero de 1994, se conoció como la "Reforma Judicial", y fue a través de éste que se llevarían a cabo modificaciones que redefinieron el papel del Poder Judicial de la Federación en forma determinante, el segundo de 1996,²⁴⁰ incorporó

²³⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 18 de mayo de 1993.

²³⁹ Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993.

²⁴⁰ Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996

modificaciones y adiciones de gran importancia en materia política, económica y social, además de que concluyó el proceso de reforma electoral e introdujo modificaciones al régimen político del Distrito Federal. Finalmente con el tercero en 1999,²⁴¹ se creó la entidad superior de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación). Estas tres modificaciones a la Constitución significaron un gran avance en materia política, ya que no solo contribuyeron a fortalecer las instituciones democráticas de nuestro país, sino que dieron la pauta para que la oposición tuvieran una presencia importante en el Congreso, lo cual sería decisivo en las elecciones de 1997 y 2000.

La reforma judicial de diciembre de 1994²⁴² fue el punto de partida para transformar al Poder Judicial y dotarlo de plena autonomía, elemento del que había carecido durante todo el siglo XX. Esta reforma, de acuerdo con Mario Melgar,²⁴³ se divide en tres etapas:

- Las reformas constitucionales de 1994, que reestructuraron orgánica y funcionalmente a la Corte,
- La incorporación del Tribunal Electoral, al Poder Judicial Federal en 1996, y
- Las reformas de 1999, que modificaron la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura y confirió a la Corte, la facultad de seleccionar asuntos que por su importancia merezcan un pronunciamiento sobre constitucionalidad.

En estas tres etapas el Poder Judicial Federal es objeto de una serie de cambios que revolucionarían su estructura y funcionamiento, cambios de los que a continuación daremos cuenta.

Las reformas constitucionales de 94 se realizaron apenas había comenzado el sexenio del Presidente Zedillo, lo que obedeció a que fueron producto de un planteamiento de su campaña electoral, en el que se comprometió a renovar al Poder judicial. Esta primera reforma puede dividirse en dos partes. En la primera se modificó la estructura orgánica y funcional de la Suprema Corte de Justicia,

²⁴¹ Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1988.

²⁴² Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

²⁴³ Melgar Adalid, Mario. Reforma al Poder Judicial. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones tomo XV Cámara de Diputados LVII, Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México 2000 Pág. 407.

reduciendo el número de ministros de veintiséis a once, e incluyendo nuevas disposiciones para designarlos. Estas últimas consistieron en que serían designados por el Senado de entre una terna propuesta por el Presidente de la República. Tradicionalmente esta designación era realizada por el Ejecutivo Federal y posteriormente aprobados o no por el Senado. Hoy día, el Senado no solo efectúa una función aprobatoria, sino de verdadera designación de los citados ministros de la Corte. "En los términos de esta reforma, ya no se trata ahora de asentir o negar, votar por la afirmativa o la negativa, sino de designar esto es, seleccionar."²⁴⁴ La otra parte de la reforma son las modificaciones y adiciones mediante las cuales se creó el Consejo de la Judicatura Federal con la misión de administrar todo el Poder Judicial, con excepción de la Suprema Corte.²⁴⁵ Esta modificación incluía importantes cambios en materia de administración y gobierno del Poder Judicial y la implantación de la carrera judicial.

En 1996, como parte de la reforma electoral se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y se introduce la posibilidad de que las leyes electorales sean impugnadas ante la Suprema Corte. Posteriormente en 1999, se modificaron las facultades del Consejo de la Judicatura y se le dejó fuera de la enumeración de depositarios del ejercicio del Poder Judicial, para darle la calidad de órgano de administración, vigilancia y disciplina, lo cual fue considerado como un retroceso con respecto de la reforma de 1994.

Posteriormente, en el mismo periodo de la administración del Presidente Zedillo se expediría un nuevo decreto de reforma constitucional en agosto de 1996,²⁴⁶ en materia de Reforma del Estado, el cual, a diferencia del decreto de 1994, fue consecuencia directa de dos importantes acontecimientos: 1) los resultados electorales del 94, que favorecieron a la oposición, permitiéndole acceder a un número considerable de posiciones en ambas Cámaras, y 2) la crisis económica

²⁴⁴ Rabasa, Emilio O. Comentario a las reformas al Poder Judicial. Anuario Jurídico 1994. Página Web del Instituto de Investigaciones Jurídicas. www.juridicas.unam.mx

²⁴⁵ Castro y Castro, Juvenilo. Las recientes reformas al Poder Judicial de la Federación. Revista Crónica Legislativa número 10 septiembre de 1999. Pág. 71.

²⁴⁶ Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996.

que estalló en diciembre de ese mismo año y generó un gran descontento social, que se tradujo en una mayor presión política para esta administración en su primer año de ejercicio.

Este decreto tiene un origen sin precedentes, ya que si bien el Presidente Zedillo en su discurso de toma de posesión se comprometió ante el Congreso a impulsar una reforma electoral definitiva, resultado del consenso de todos los partidos políticos,²⁴⁷ las circunstancias económicas y políticas obligaron a su administración a signar acuerdos para impulsar estos cambios. Fue así que el 17 de enero de 1995, los líderes de los principales partidos políticos, suscribieron los "Compromisos para un Acuerdo Político Nacional", con lo cual se comprometieron a avanzar en la reforma electoral, sin embargo, aprovechando las circunstancias políticas propias, el Congreso consideró conveniente introducir otros temas al debate, por lo que el 27 de enero de ese mismo año, la Cámara de Diputados aprobó la convocatoria para el Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado,²⁴⁸ en la cual se determinó que los temas a abordar serían: la reforma política, la reforma legal, la reforma económica y la reforma social.

Posteriormente, en julio de 1996 se presentaría una iniciativa que abarcaría estos temas, la cual se suscribió por los coordinadores de todos los grupos parlamentarios con representación en el Congreso y el Presidente de la República, con lo cual comenzó este importante proceso que culminaría con la expedición del decreto de agosto de 1996, que modificó los artículos 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución. Entre las modificaciones y adiciones que se derivan de esta reforma destacan las siguientes:

En materia electoral

- La incorporación plena del Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal como un órgano especializado;
- El otorgamiento de la facultad de realizar el cómputo final de la elección de Presidente de la República, al Instituto Federal Electoral (IFE);

²⁴⁷ Mensaje del Presidente Ernesto Zedillo en su toma de posesión. 1° de diciembre de 1994. Presidencia de la República.

²⁴⁸ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 27 de enero de 1995.

- La introducción de avances normativos para instaurar un sistema que permita la competencia electoral en mejores condiciones y el fortalecimiento del sistema de impugnaciones en materia electoral. Con lo que se culmina la parte en que más se ha avanzado en la Reforma del Estado;
- Se elevó a rango constitucional el derecho de asociación en su modalidad política;
- Se facultó a la Suprema Corte para conocer de la constitucionalidad de las leyes electorales;
- La incorporación de principios para homologar las legislaciones electorales locales;
- Se dispone expresamente, que los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, con el fin de evitar las incorporaciones colectivas que pudieran mermar el pleno arbitrio que requieren los ciudadanos;
- El IFE sufre modificaciones estructurales que lo fortalecen y transforman en un organismo electoral independiente, con la cual se:
 - reestructura el Consejo General;
 - cambia la denominación consejero ciudadano por la de consejero electoral;
 - se concede a los consejeros del Poder Legislativo, a los representantes de los partidos y al secretario ejecutivo exclusivamente el derecho de voz, asimismo;
 - se excluyen definitivamente la participación del Poder Ejecutivo.
- Se busca garantizar que el financiamiento público sea el que prevalezca en las campañas electorales.

En materia de reforma política del Distrito Federal, las modificaciones más importantes consisten en:

- Incorporar la elección directa, mediante voto universal y secreto, del jefe del gobierno del Distrito Federal y de los titulares de las demarcaciones administrativas;
- Delimitar las facultades entre las competencias del Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal,

La aprobación de este decreto destaca en el proceso de Reforma del Estado, ya que no sólo contribuye a perfeccionar el sistema implantado en 1977, sino que plantea mayores alcances e integra nuevos elementos. Esta reforma se caracterizó por el hecho de que se desarrolló en el seno del Poder Legislativo con una importante participación de la oposición, a diferencia de las que le precedieron, que se originaban exclusivamente en el Poder Ejecutivo y eran considerados una concesión del Presidente de la República.

Ya en la parte final de la administración del Presidente Zedillo, en julio de 1999, se expide la reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución,²⁴⁹ en materia de fiscalización superior. El texto aprobado fue producto de una intensa negociación al Interior del Congreso, a raíz de la cual se modificó considerablemente la iniciativa presentada por el Presidente.

Con esta reforma se dispuso que la Contaduría Mayor de Hacienda fuera sustituida, a partir del 1 de enero de 2000 por la entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación), la cual fue dotada de autonomía técnica y de gestión para:

- Ejercer sus atribuciones;
- Decidir sobre su organización interna y funcionamiento,
- Tomar sus resoluciones;
- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;
- Fincar directamente a los responsables, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que correspondan; y
- Promover, ante las autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades.

Este decreto, también otorgó al Congreso mayores facultades para expedir normas sobre la gestión, control y evaluación de los otros Poderes y de los entes públicos federales. Esta reforma fue determinante en el fortalecimiento de las facultades de control y vigilancia que ejerce actualmente la Cámara de Diputados, sin embargo, aún existen muchas limitaciones para que este órgano pueda ejercer esta función con efectividad.

Finalmente, debe destacarse que la actual administración retomó el proceso de Reforma del Estado, desde el año 2000, siendo Vicente Fox candidato a la presidencia de la República. En ese año se le encomendó al Diputado Porfirio Muñoz Ledo la coordinación de los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Dicha comisión fue prevista como una instancia de reflexión y de estudios y no de negociación o redacción de textos jurídicos, y su agenda fue

²⁴⁹ Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999.

elaborada tomando en cuenta, las propuestas de campaña del Presidente Fox, la agenda de la Reforma del Estado de mayo de 1995, acordada entre el Ejecutivo y los partidos políticos nacionales y las propuestas de reformas constitucionales sometidas al Congreso de la Unión por los partidos de oposición, fuentes de las cuales se recogieron los temas más importantes, además de incorporar algunos nuevos, mismos que se distribuyeron en seis mesas de trabajo, las cuales se abocaron a los siguientes temas:

- I. Derechos Humanos y las Libertades Públicas;
- II. Objetivos económicos y sociales del Estado;
- III. Temas de representación Política y de democracia participativa;
- IV. Forma y el régimen de gobierno y organización de los poderes públicos,
- V. Federalismo, descentralización y autonomías; y
- VI. Constitución y Globalidad.

Las conclusiones de esta comisión fueron presentadas el 22 de noviembre del año 2000 al Presidente electo Vicente Fox, sin embargo, hasta el momento la mayoría de las propuestas de la Comisión no han sido transformadas en iniciativas de reforma, por lo que es evidente que en materia de Reforma del Estado, la presente administración tiene un considerable retraso, pues los puntos de mayor importancia no han sido siquiera discutidos con el resto de las fuerzas políticas.

4.4.1.2. Reformas al Poder Legislativo

Como parte del proceso de reforma política se realizaron diversas adiciones y modificaciones a la Constitución en el capítulo del Poder Legislativo, con el fin de fortalecerlo, tanto externamente como internamente, las cuales a continuación analizaremos puntualmente.

A consecuencia de las presiones sociales y políticas, así como de la crisis en que entró el régimen presidencialista, el Congreso Mexicano experimentó durante las cuatro últimas décadas un importante desarrollo, derivado del cual, recobró en los últimos años el papel central en el proceso legislativo y comenzó a ejercer las facultades de control y vigilancia sobre los otros poderes que le han sido

encomendadas por la Constitución -desarrollo que no tuvo en sus anteriores 140 años de existencia-, asimismo, se dio un importante avance, al incorporar disposiciones que permitieran la participación de las minorías en ambas cámaras del Poder Legislativo.

Como ya se ha comentado, en lo que corresponde a fortalecimiento del Congreso, este proceso comienza con la incorporación de los "diputados de partido" en 1963, sin embargo, tuvo su mayor desarrollo, con la reforma política de 1977, de la que se desprendió la primera Ley Orgánica del Congreso, que constituyó el punto de partida para transformar su estructura y redimensionar sus atribuciones.

Los avances descritos se han traducido en un Poder Legislativo autónomo en sus decisiones, plural y más fuerte, no obstante aún son necesarias algunas reformas que le permitan cumplir adecuadamente con las responsabilidades que se le confieren a un parlamento moderno, ya que todavía presenta rezagos y deficiencias en su funcionamiento. Sin embargo, debe señalarse que esto no es un problema exclusivo de México, sino de gran parte de Latinoamérica -región donde las instituciones parlamentarias han tenido atrasos históricos-, en donde se observa que las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático sufren en algunos casos deficiencias importantes. En el caso del Poder Legislativo, presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación y de fiscalización y control.²⁶⁰ Ahora bien en el caso del Congreso Mexicano, esta problemática está acompañada de una estrategia de medios que contribuye a demeritar su labor y cuestionar su actuación, así como la de los legisladores en lo particular, situación que impide el desarrollo del Poder Legislativo.

Antes de realizar el análisis de las materias en que el Congreso presenta sus mayores deficiencias, es conveniente analizar las modificaciones que éste ha

²⁶⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. Op. Cit. Pág. 4.

sufrido en el marco de la Reforma del Estado, proceso en el que el papel del Poder Legislativo es fundamental.

El proceso de Reforma del Estado, como hemos observado, se desarrolló en primer término en el ámbito del Poder Legislativo, aún antes de las reformas que modificaron la intervención del Estado en la rectoría del desarrollo económico, que tanto auge tuvieron en las tres anteriores administraciones. En los años sesenta se consideró que las reformas al Poder Legislativo eran prioritarias, por lo que se dieron los primeros pasos para fortalecerlo, en junio de 1963, en que se reformó el artículo 54 Constitucional,²⁵¹ con lo que se dio mayor apertura a la oposición en las cámaras. Con la modificación se introdujo la figura de los "diputados de partido" -que son el antecedente de los diputados plurinominales- con la que se buscó aumentar el número de diputados de los partidos minoritarios que llegaban a la Cámara de Diputados.

Para tener derecho, a que se les otorgaran diputados, por este principio, los partidos políticos nacionales debían obtener:

- Como mínimo el 2.5 por ciento de la votación del país, con lo que se tenía derecho a cinco diputados y a uno más por cada 0.5 por ciento adicional con un máximo de 20, sumando los diputados electos por mayoría relativa y los diputados de partido, y
- Su registro oficial, cuando menos un año antes al día de la elección.

En 1972, se reforma nuevamente el artículo 54 de la Constitución con lo que se redujo el porcentaje a 1.5 por ciento del total de votos en el país y se incrementó el mínimo de diputados que se les podían asignar a los partidos con un máximo de 25.²⁵²

²⁵¹ Diario Oficial de la Federación del 22 de junio de 1963.

²⁵² Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

Posteriormente en diciembre de 1977,²⁶³ se expide la Reforma Política del Presidente López Portillo, la cual en el ámbito del Poder Legislativo introdujo reformas que modificaron:

- La estructura de la Cámara de Diputados, introduciendo el sistema mixto que prevalece hasta nuestros días, con la incorporación inicial de 100 diputados de representación proporcional, en virtud de que con los "diputados de partido" no se logró obtener una estructura pluripartidista real.
- Los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados, manteniendo el sistema de autocalificación.
- Algunas funciones del Congreso de la Unión, al disponer que tanto la revisión de la Cuenta Pública como la votación del Presupuesto, serían facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, asimismo se estableció que sería facultad exclusiva de la Cámara de Senadores el análisis de la política exterior.
- Los requisitos para ser diputado, incluyendo la obligación de ser originario o vecino del estado en que se haga la elección o vecino con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección, para los diputados de mayoría o ser originario o vecino de uno de los estados que comprenda la circunscripción en el caso de los candidatos por representación proporcional.

Por otra parte, se dispuso que el Congreso expidiera la ley que regularía su estructura y funcionamiento interno (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos), la cual determinaría las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su filiación partidista, y no podría ser vetada ni requeriría aprobación del Presidente.

Asimismo, se adicionó el artículo 93 de la Constitución para crear las comisiones de investigación con el fin de que el Congreso de la Unión coadyuvará en las tareas de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo, sobre las corporaciones descentralizadas y empresas de participación estatal, con lo que se abrió la posibilidad de que cualquiera de las dos Cámaras pudiera integrar este tipo de comisiones, sin embargo, se limitó únicamente a las empresas de participación estatal, que hoy en día son un número muy reducido.

Esta última adición fue el punto de partida para que el Legislativo pudiera ejercer un control sobre algunas áreas del Ejecutivo. No obstante, en materia de

²⁶³ Diario Oficial de la Federación del 8 de diciembre de 1977.

Investigación, el Poder Legislativo sufre un serio atraso que le impide cumplir con una de las facultades esenciales del Parlamento, el control y vigilancia del gobierno.

En general, los cambios introducidos con esta reforma fueron determinantes en la consolidación del Poder Legislativo, ya que con estos, se dio una considerable apertura a las distintas fuerzas políticas de oposición y se fortaleció la participación de las que ya integraban el Congreso, lo que constituyó un factor para impulsar los importantes cambios que se realizaron en la década pasada.

Más adelante, durante el periodo del Presidente de la Madrid, se presentan una serie de reformas constitucionales. La primera del 7 de abril de 1986, que modificó los artículos 65 y 66, para recorrer la fecha para celebrar el primer periodo de sesiones ordinarias del Congreso al 1° de noviembre y hasta el 31 de diciembre, y adicionar la celebración de un segundo periodo del 15 de abril al 15 de julio. Esta misma reforma estableció que en ambos periodos el Congreso se ocuparía del estudio discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presentaron, así como los demás asuntos de su competencia.

En esta misma administración, el 15 de diciembre de 1986, se publica una reforma mediante la cual se:

- Aumenta el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, con lo que se fortalece el pluralismo político al ampliar los espacios de participación de los partidos minoritarios en la integración de la Cámara de Diputados, tanto en números absolutos como en números relativos de curules.
- Establece en el artículo 54 constitucional, que el grupo parlamentario mayoritario no podría alcanzar más de 350 curules, lo que representaba el 70% del total de la Cámara de Diputados. Con esta disposición se trata de evitar la sobrerepresentación del partido mayoritario y se reduce la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría.

Ya en el sexenio del Presidente Carlos Salinas, se expiden dos decretos de reforma constitucional,²⁶⁴ los cuales contribuyeron a fortalecer al Poder Legislativo al buscar hacer de la pluralidad un valor fundamental, aumentando la participación de los partidos minoritarios en ambas cámaras.

Con el primer decreto se ampliaron los periodos ordinarios del Congreso, con lo que el primer periodo ordinario se realizaría del 1 de septiembre al 15 de diciembre del mismo año, y el segundo periodo, del 15 de marzo al 30 de abril del mismo año, como hasta la fecha se han realizado.

Con el segundo decreto se dispuso que:

- El número de diputados asignados a un mismo grupo parlamentario, por ambos principios de elección fuera de 315 como máximo, con lo que se suprimió la llamada cláusula de gobernabilidad que garantizaba, por mandato de ley, la mayoría absoluta al partido político con mayor número de triunfos en los distritos uninominales. Con esta decisión se garantizó que toda declaración que implicara una reforma constitucional, contara con el apoyo de legisladores de más de un partido político.
- Al partido que hubiera obtenido 60 por ciento de la votación, se le asignara un número proporcional de diputados de representación proporcional, sin exceder el máximo establecido.
- Se aumentará a cuatro el número de senadores por entidad federativa, de los cuales eran electos por el principio de votación mayoritaria relativa, y uno asignaba a la primera minoría. Este último principio se crea con esta reforma. Con lo que se asegura la presencia de diversas fuerzas políticas en el Senado.
- La resolución de la Cámara de Diputados, al erigirse en colegio electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será definitiva e inatacable.
- La declaración de validez de la elección de diputados y senadores, así como la asignación de diputados y senadores de representación proporcional y de los de primera minoría en el caso del Senado, serán facultad del Instituto Federal Electoral, con lo cual se suprimió la facultad de las Cámaras para calificar su propia elección.

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el decreto de reforma Constitucional de 1996 modificó la composición de las Cámaras y dispuso nuevas reglas para evitar la sobre representación en las mismas, de la siguiente forma:

²⁶⁴ Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993. Este decreto entro en vigor a partir del 15 de marzo de 1995 de acuerdo con lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio del mismo.

- Se elevó de 1.5 al 2 por ciento el porcentaje de la votación para acceder a la asignación de diputados de representación proporcional.
- Se redujo el límite máximo de diputados que pueden obtener los partidos en la Cámara a 300, con el fin de limitar la sobrerepresentación del partido mayoritario.
- Se permite la representación proporcional en el Senado de la República.

En este sexenio se crearon las bases para que la pluralidad fuera un principio que rigiera la conformación del Poder Legislativo, al determinar nuevas disposiciones para la integración de las Cámaras, asimismo, con la reforma electoral que es parte de este decreto, se permitió que las contiendas electorales fueran más democráticas y se llevaran a cabo en condiciones de equidad. Dicha pluralidad puede observarse en la composición actual del Congreso de la Unión, en la que ningún grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta.

En esta administración se dio al Poder Legislativo mucha mayor participación en los nombramientos de funcionarios de los Poderes de la Unión y de los órganos constitucionales autónomos. Es el caso que, con la reforma diciembre de 1994, en materia de nombramientos se dispuso que:

- La designación del Procurador General de la República por parte del Presidente de la República fuera ratificada por el Senado, o al menos por la Comisión Permanente;
- Para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República sometiera una terna al Senado, el cual previa presencia de los candidatos designaría a los Ministros que correspondieran; y
- De los siete Consejeros de la Judicatura dos fueran nombrados por el Senado.

Con la reforma de 1998 se dispuso que la Cámara de Diputados fuera la encargada de designar al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General del IFE, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.

La participación directa de las Cámaras en la conformación de otros órganos del Estado, constituyó un avance considerable en materia de control, que mejoró la

posición del Congreso con relación a los otros Poderes y lo fortaleció internamente.

4.4.2. La vertiente económica de la Reforma del Estado

Es incuestionable la importancia de la parte económica de la Reforma del Estado, ya que del éxito del modelo económico que aplique un gobierno depende en gran medida el éxito de su sistema político. Es decir, existe una interdependencia entre estos dos factores, ya que un sistema político bien diseñado no puede garantizar por sí sólo el bienestar de la población en todos los ámbitos.

En nuestro país, el modelo económico que se aplicó no estuvo exento de presiones externas, por lo que en la década de los ochentas, la parte económica de la Reforma del Estado cobró gran importancia, razón por la cual se inició el proceso para introducir a la Constitución un conjunto de reformas en materia económica que modificaron radicalmente el papel del Estado en la economía nacional. Es por esto que resulta importante analizar, brevemente, las modificaciones que en materia económica se han realizado.

El modelo económico aplicado por un gobierno debe garantizar el desarrollo del Estado en condiciones de equidad y no limitarse al ámbito económico, lo cual es una fórmula difícil de obtener, sin embargo, un adecuado sistema político y de administración de justicia que garantice la concurrencia de representantes de todos los sectores de la población y de todos los grupos de interés, así como el Estado de derecho, contribuye para lograr el diseño de un modelo económico que cumpla con el objetivo de lograr el desarrollo nacional en condiciones de equidad social, por lo que es de considerarse que para que pueda lograrse un modelo económico adecuado, es necesario que primero se realicen las reformas al sistema político y de administración de justicia para que éste pueda tener éxito. Estas reformas, como ya señalamos, se han venido realizando en nuestro país desde los años sesenta.

Al igual que en las reformas políticas, la necesidad de reformar el modelo económico del Estado tiene como origen las presiones sociales que contribuyen a fragmentarlo, sin embargo, éste está más expuesto a los factores externos, como son la economía internacional o el modelo económico que aplican los países hegemónicos. Al respecto, comenta René Villareal que la Reforma del Estado es producto de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones de la economía-mundo: la globalización y la interdependencia.

Nuestro modelo económico fue reformado, tomando en cuenta estos factores, pues ya no respondía a las necesidades de un México inserto en la economía mundial, lo que a continuación comentaremos.

En la Constitución de 1917 se plasmó un Estado que surgió de la revolución de 1910 que, a diferencia del "viejo Estado Liberal" que operaba como un mero vigilante de los intercambios entre los ciudadanos, se ubicó como eje del desarrollo nacional.²⁶⁶ Este modelo se consolidó con el régimen cardenista que buscó el apoyo de una estructura social y económica para reinsertarse en la rectoría económica, la cual estaba constituida por amplios sectores de la población que se vieron beneficiados con la reforma agraria y la nacionalización petrolera. Por otra parte la estabilidad económica de la posguerra permitió generar los recursos necesarios para sostener el sistema de Estado benefactor y su aparato administrativo, con lo que se consolidó un sólido modelo económico.

Sin embargo, a pesar del éxito de este modelo, a finales de los años setenta enfrentaría las transformaciones del sistema capitalista a nivel mundial, el cual constituyó uno de los factores detonantes de un proceso renovador en lo que respecta a la rectoría económica del Estado. Con el inicio de la crisis del Estado Benefactor en 1973-74, y la caída del socialismo en los noventa, se da el

²⁶⁶ Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. La Reforma del Estado y la Transformación de la Administración Pública. En *Gestión y estrategia*. No 8 Julio- Diciembre de 1995. Revista del Departamento de Administración de la UAM. México.

replanteamiento del Estado liberal, tendencia a la que México no escapó.²⁶⁶ A raíz de estos acontecimientos se generó un amplio debate sobre el tamaño de la estructura de gestión del Estado y sobre la conveniencia de su intervención en la actividad económica, con lo que se inició la búsqueda de alternativas de modelo económico en muchos países incluyendo México.

Así, en 1982, el Presidente De la Madrid propone una serie de reformas al llamado capítulo económico de la Constitución, encaminadas a reducir el tamaño del Estado,²⁶⁷ redefinir su intervención en la economía y la relación de la propiedad privada, la propiedad del Estado y la propiedad social. Estas son aprobadas en 1983,²⁶⁸ dándose así el primer paso para modificar el modelo económico del país. Con estas reformas estableció:

- La rectoría económica del Estado y las reglas para la Planeación.
- La concurrencia de los sectores público, social y privado al desarrollo económico.
- Que el sector público tendría a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica.
- Explícitamente las facultades del Estado para planear el desarrollo nacional, las cuales estaban implícitas en la propia Constitución y establecidas en leyes secundarias.

Por otra parte, se adicionaron dos nuevas fracciones al artículo 27, la XIX y XX, que introdujeron el concepto de desarrollo rural integral, mecanismos para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. De igual forma, el artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios que se establecen en el artículo 25, que a su vez son correspondientes con la filosofía de todo el texto constitucional, finalmente, el artículo 73, es adicionado con fracciones que hacen explícitas, las facultades del Congreso para expedir leyes sobre las nuevas materias objeto de la reforma, así como aquellas tendientes a la promoción de la inversión mexicana y su regulación, sobre transferencia de tecnología y generación, difusión y

²⁶⁶ Cfr. Villarreal, René. Liberalismo social y Reforma del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1983. Pág. 31

²⁶⁷ En este año se reduce el número de parastatales de mil 155 en 1982, a 285 en 1990. Reyes Heróles Jesús. Op. Cit. Pág. 42

²⁶⁸ Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

En este mismo periodo se realizaron modificaciones importantes a la Constitución con el fin de reducir la participación directa del Estado en la economía. A partir de 1983 se inició la privatización de varios cientos de empresas estatales, que poco antes habían pasado al sector público, lo que representaba el 91% de los activos no financieros con un valor de 85 mil millones de pesos. Con estas modificaciones México pasó de ser una economía totalmente cerrada, en 1982, a una de las más abiertas del mundo.

Posteriormente, en 1991, la administración del Presidente Salinas de Gortari, retomaría los proyectos de su antecesor ampliándolos y profundizando en ellos bajo el enfoque del liberalismo social. Una de las primeras reformas constitucionales que se llevaron a cabo durante este periodo fue la de junio de 1990,²⁵⁹ que derogó el párrafo quinto relativo a la nacionalización de la banca, con lo que se dio marcha atrás a la reforma realizada por el Presidente López Portillo en 1982, que estatizó el servicio público de banca.²⁶⁰

Asimismo, esta administración realizó un programa de reformas que se concretaron en:

- 1) una Reforma del Estado benefactor y propleitario hacia el Estado Solidario y promotor.
- 2) una reforma económica apoyada en una reforma social que se sustentó en una nueva política social que se apoyó en distintos programas de gobierno y la concertación entre los actores del proceso del cambio. Sector laboral, empresarial y el gobierno.²⁶¹

²⁵⁹ Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990.

²⁶⁰ Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982.

²⁶¹ Villarreal, René. Op. Cit. Pág. 38.

El proceso globalizador jugó un papel fundamental en la transformación de Estado, ya que con la apertura de mercados, el país debía adaptarse a las nuevas reglas de competencia y de mercado, por esta razón, se buscó concretizar una serie de tratados de libre comercio para ajustarse a los cambios del mundo. El 17 de diciembre de 1992, se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual entró en vigor el 1 de Enero de 1994.

Con el Presidente Zedillo, se modificó la Constitución en marzo de 1995²⁶² con el fin de desincorporar el servicio ferroviario y el sistema satelital. Esta reforma tuvo como propósito retirar del catálogo de áreas estratégicas, los rubros relativos a la comunicación vía satélite y a los ferrocarriles con el fin de hacer posible su modernización mediante la participación social y privada tanto nacional como extranjera, por lo que se da a estas actividades el rango de áreas prioritarias para el desarrollo nacional. En el marco de la firma del Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, se anuncia la reforma del artículo 28 constitucional, con el fin de permitir la participación de particulares en el área ferroviaria y satelital. Esta medida estaba dirigida a reducir aún más la participación directa del Estado en materia económica y sólo permitir la rectoría de éste en dichas áreas que fueron definidas como prioritarias por la reforma.

Con esta modificación se cerró un importante capítulo en las privatizaciones de empresas estatales, lo que definió el rumbo que tomaría el Estado Mexicano, que pasaría de un Estado con gran participación en la economía, a uno vigilante.

4.5. Equilibrio real entre Poderes

Como se ha comentado, para que un Estado cumpla adecuadamente con su fin, los órganos que lo integran deben cumplir adecuadamente con su función. En la mayor parte de la historia de nuestro país, esto no ha sucedido, ya que el órgano Ejecutivo ha predominado sobre los otros dos, situación que en el texto de la

²⁶² Diario Oficial de la Federación del 2 de marzo de 1995.

Constitución de 1917 se intensificó, pues se consideró que para resolver los diversos conflictos que se generaron con la revolución de 1910, se requería de un Ejecutivo eminentemente fuerte, que pudiera asumir el liderazgo del país y comenzar la reconstrucción.²⁶³ Razón por la cual se dispuso fortalecer las atribuciones del Presidente y limitar a los otros órganos, con el fin de que sus decisiones no se encontraran con obstáculos insuperables. Es por lo anterior que en la Constitución de 1917 se suprimieron dos de las causas de responsabilidad del Presidente que se encontraban en el texto de 1857, concretamente la violación expresa de la Constitución y los ataques a la libertad electoral.²⁶⁴ No obstante, que la Constitución estructuró un Poder Ejecutivo fuerte, comenta Jorge Carpizo, de ninguna manera lo diseñó ilimitado, ni por encima de la ley, por lo que el Presidente siguió siendo responsable de ciertos actos ante el Congreso. Asimismo, señala que en la Constitución también existen una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los Poderes Legislativos y Ejecutivo con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos.²⁶⁵ Sin embargo, a pesar de que estos controles estaban previstos, no operaron, debido a que el Ejecutivo cobró gran fuerza política al asumirse como líder de la revolución institucionalizada, lo que le permitió ir tomando el control de los otros órganos del Estado.

En el caso del Poder Judicial, la Suprema Corte poseía cierta independencia frente al Ejecutivo, con excepción de aquellos casos en que éste estuviera interesado. En lo que respecta al Poder Legislativo, al tener el Presidente de la República la jefatura real del Partido Revolucionario Institucional como facultad metaconstitucional,²⁶⁶ este designaba a los senadores y a la mayoría de los diputados, lo que le permitió tener el control al interior de ambas Cámaras del Congreso, el cual ejercía a través del Presidente de la Gran Comisión, a quien también designaba directamente.

²⁶³ González Casanova, Pablo. Op. Cit. Pág. 88.

²⁶⁴ Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes Constitucionales e Históricos del Artículo 108 constitucional Tomo X. Pág. 893.

²⁶⁵ Carpizo Mac Gregor, Jorge. Op. Cit. Pág. 209.

²⁶⁶ Ibidem. Pág. 191.

Posteriormente, como ya se ha comentado, en los años sesenta el régimen presidencialista ya no respondía a las necesidades sociales ni políticas del país, aunado a que, como lo señala José Ramón Cossío, el modelo de desarrollo estabilizador que había logrado niveles económicos aceptables para una parte importante de la población se agotó en los años setenta,²⁶⁷ lo que hizo necesario replantear el equilibrio entre las relaciones de los órganos del Estado.

Alcanzar el equilibrio real entre poderes se convirtió en uno de los objetivos prioritarios en el proceso de Reforma del Estado, es por esto que el fortalecimiento del Legislativo y el Judicial, fue el fin de gran parte de los decretos que forman parte de este proceso y cuyo objetivo fue que ningún órgano tuviera preeminencia sobre otro. En lo que corresponde al Poder Judicial, con la reforma de 1994, que le otorgó mayor autonomía, se logró un avance de gran importancia, ya que le permitió ganar autonomía y en el caso del Legislativo, la evidente influencia del Ejecutivo en éste ha cesado debido, entre otras causas, a las reformas en materia electoral que permitieron que la designación de los legisladores se realizara a través de elecciones transparentes, desarrolladas en condiciones de equidad.

Sin restar importancia a las reformas que han buscado implantar un real equilibrio de poderes, es necesario destacar que aún se requiere fortalecer las facultades y atribuciones del órgano legislativo, para lograrlo. Por otra parte, se debe fortalecer internamente a las Cámaras para que estén en posibilidad de ejercer las facultades y cumplir con las obligaciones que tiene encomendadas constitucionalmente, con sus propias estructuras, sin necesidad de apoyos inadecuados de las secretarías de Estado.

Por lo anterior, resulta evidente que en las circunstancias actuales del país, el equilibrio entre los órganos del Estado es indispensable, ya que este puede garantizar que el Estado en su conjunto opere eficazmente para lograr sus fines.

²⁶⁷ Cossío, José Ramón. Op Cit. Pág. 131.

4.6. Reforma constitucional como exigencia de la Reforma del Estado

Como se ha observado, el proceso de Reforma de Estado, en nuestro país, se ha realizado mediante reformas y adiciones al texto constitucional, lo cual, sin duda, lo hace más complicado, en virtud de que, para que una reforma a la Constitución prospere se requieren acuerdos políticos de gran envergadura, debido a que para que esta sea aprobada, se requiere de una mayoría calificada -votación que con la conformación de la actual Legislatura de la Cámara de Diputados sólo se podría reunir con la concurrencia del grupo parlamentario mayoritario y cuando menos otro grupo de los dos siguientes en importancia- además de otros requisitos difíciles de cumplir.

No obstante, algunos autores señalan que mediante modificaciones legales puede llevarse a cabo un proceso de Reforma del Estado, con lo que reformar la Constitución no sería necesario. Al respecto, Thomas Würtenberger sostiene que si bien las reformas básicas del Estado requieren, por regla general, una modificación constitucional más allá de los preceptos constitucionales, son posibles algunas reformas puntuales y otros cambios paulatinos, pues muchas demandas de reforma profunda del Estado, aunque no todas, no encuentran obstáculos en el derecho constitucional o incluso pueden ser satisfechas mediante una interpretación de la ley fundamental que tome en cuenta el cambio social y económico.²⁰⁸ Por su parte, Héctor Fix Flerro señala que México y Alemania parecen tener algo en común: las reformas del Estado se llevan a cabo, la mayoría de las veces, mediante una reforma constitucional. Esto es así, entre otra razones, porque las decisiones más importantes de la vida colectiva están consagradas en la Constitución y la voluntad de modificarlas trae consigo, necesariamente, un cambio al texto constitucional, no obstante, señala que la diferencia entre estos dos procesos reformadores son los alcances, ya que en Alemania no estaba a

²⁰⁸ Würtenberger, Thomas. *Las reformas del Estado en Alemania desde 1989. La Reforma del Estado Estudios comparados*. IJ, UNAM México 1996. Pág. 432

debate un modelo político alternativo y en México, en cierto modo, sí lo está.²⁶⁹ Por otra parte Ricardo Sepúlveda afirma que la Reforma del Estado no se concreta solamente en una reforma constitucional, aunque ésta sea su vía más idónea para llevarse a cabo.²⁷⁰

Tomado en cuenta las anteriores opiniones, y en concordancia con nuestro sistema jurídico, que se rige por el principio de supremacía constitucional, se deduce que en algunos casos es posible llevar a cabo este proceso sin reformar la Carta Magna, en especial en materia de fortalecimiento del Congreso. Como ejemplo de lo anterior se exponen tres casos en los que este supuesto es posible.

En materia de planeación, el artículo 26 de la Constitución dispone que:

...el Congreso, tendrá la intervención en el sistema de planeación del desarrollo nacional que le señale la Ley.

De la anterior disposición constitucional se deduce, que modificando la Ley de Planeación a fin de facultar al Congreso para: 1) aprobar el Plan Sexenal de Desarrollo y no solo emitir una opinión, y 2) supervisar el cumplimiento de la Ley y exigir el cumplimiento de los planes que de ella emanen, se redimensionarían las facultades de control y vigilancia del Poder Legislativo, lo cual evidentemente, contribuiría a su fortalecimiento.

Otro caso en que se puede fortalecer las facultades del Legislativo, se presenta en materia de nombramientos, los cuales se encuentran regulados por la fracción II del artículo 89 constitucional, la cual señala que es facultad del Presidente:

...nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

²⁶⁹ Fix-Fierro, Héctor, Comentario a la Ponencia de Thomas Wartenberger. La Reforma del Estado Estudios comparados. IJ, UNAM México 1996. Pág. 484.

²⁷⁰ Sepúlveda, Ricardo J. Op. Cit. Pág. 127.

Creando o modificando las leyes a que se refiere esta fracción, es posible incluir nuevas reglas para el nombramiento de algunos funcionarios de la Unión -como directores de paraestatales y órganos desconcentrados-, entre las que se incluya su ratificación por alguna de las cámaras o por el Congreso en su conjunto. Sobre el particular, Manuel González Oropeza comenta que: "En México contamos con una generosa libertad de nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República, pues no han sido debatidos concretamente y la regla del artículo 89 fracciones II, relativa a esta libertad, ha permanecido incólume."²⁷¹ Por lo que concluimos que se puede limitar la facultad de nombramiento del Presidente, modificando únicamente algunos ordenamientos legales. Asimismo, es conveniente expedir la ley que señala la última parte de la fracción II del artículo 76 de la Constitución a fin de determinar cuales son los empleados superiores de Hacienda, así como el procedimiento para ratificar a los funcionarios que menciona esta fracción.

Por otra parte, se debe considerar que con fundamento en lo previsto por el artículo 70 constitucional, el Congreso puede fortalecer su estructura interna creando órganos que lo auxilien en el ejercicio eficaz de sus facultades, sin la intervención del Ejecutivo.

Finalmente, como hemos observado el proceso de Reforma del Estado ha experimentado importantes avances en distintas fases, sin embargo, no puede considerarse concluido, en virtud de que el equilibrio real entre los órganos del Estado que permitiría que el ejercicio del poder, se llevara a cabo en forma transparente, eficiente y en beneficio de las mayorías, aún no existe plenamente. Por otra parte, cualquier modificación a la legislación que fortalezca este equilibrio -como introducir mecanismos de control-, puede ser considerada parte de la Reforma del Estado.

²⁷¹ González Oropeza, Manuel. Comentario al artículo 89. Derechos del Pueblo Mexicano Tomo IX. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa México 2000. Pág. 488.

Capítulo Quinto **El fortalecimiento del Congreso Mexicano mediante** **el proceso de Reforma del Estado.**

5.1. Reelección inmediata de legisladores.

Como se desprende del capítulo anterior, el Congreso ha experimentado desde 1963 importantes cambios en su estructura, así como en sus funciones, sin embargo, es evidente que aun se requieren un número considerable de reformas que coadyuven a fortalecerlo en estos rubros. A continuación, revisaremos los principales temas en materia de fortalecimiento del Poder Legislativo, así como las modificaciones que se han propuesto en estas materias.

El controvertido tema de la reelección inmediata de los legisladores ha sido objeto de discusión en distintas épocas, pero fue a partir de la LVI Legislatura cuando volvió a cobrar relevancia,²⁷² desde entonces, se han presentado numerosas iniciativas, cuyo objeto ha sido reincorporar la reelección inmediata a la Constitución.

A continuación, nos ocuparemos de analizar los antecedentes de este importante tema, con el objeto de ubicar el desarrollo que ha tenido a lo largo de la historia.

5.1.1. Antecedentes

El tema de la reelección inmediata tiene antecedente en la Constitución de Cádiz, la cual disponía que:

²⁷² En esta Legislatura el Diputado Juan Antonio García Villa, del PAN presentó una iniciativa con proyecto de decreto para reformar, derogar y adicionar diversos artículos de la Constitución, con el fin de procurar un sano equilibrio entre los Poderes de la Unión y fortalecer al Poder Legislativo Federal. Entre estos artículos se encontraba el 58, que se propuso modificar a fin de establecer un límite máximo de hasta tres periodos consecutivos más para los diputados y uno más para los senadores, como un término razonable para que pudieran aportar continuidad, conocimientos y experiencia en el trabajo legislativo. Diario de los Debates del martes 2 de abril de 1996.

*"Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación."*²⁷³

Por otra parte, la Constitución de Apatzingán señalaba que:

*"Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación"*²⁷⁴.

Como se puede observar, la reelección inmediata estuvo proscrita antes de la época Independiente de nuestro país. A partir de la promulgación de la Constitución de 1824, en todos los textos constitucionales se eliminó la prohibición expresa de la reelección consecutiva.

Es conveniente destacar, en esta parte, que la Constitución 1824²⁷⁵ así como los planes y programas de gobierno propuestos por los precursores de la Revolución Mexicana,²⁷⁶ únicamente limitaron la aplicación del principio de no reelección a los titulares del Poder Ejecutivo de los estados y la Federación. Por lo que los diputados y senadores podían ser reelectos en esa época.

Al igual que sus predecesores, el texto original de la Constitución de 1917 no preveía prohibición alguna para que los integrantes del Congreso pudieran reelegirse. Si bien la no reelección presidencial fue una de las banderas de la revolución mexicana -por lo que el Constituyente de 1917 la recogió en el artículo 83 del proyecto original-, no así, la no-reelección legislativa, que en ningún momento fue planteada en los debates del Congreso Constituyente.

²⁷³ Artículo 110 de la Constitución de Cádiz de 1812.

²⁷⁴ Artículo 57 de la Constitución de Apatzingán de 1814.

²⁷⁵ Artículo 77 de la Constitución de 1824, dispuso que el Presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.

²⁷⁶ Entre estos documentos están el Plan de San Luis de Francisco I. Madero, el del Programa del Partido Liberal de los hermanos Flores Magón, el Plan de Soledad de Bernardo Reyes y el de Ayala de Emiliano Zapata.

5.1.1.1. La reforma de 1933

Esta reforma fue producto del postulado formulado por el general Plutarco Elías Calles en su último Informe de Gobierno, que consistía en orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de "país de un hombre" a la de nación de Instituciones y de leyes,²⁷⁷ es decir superar el "caudillismo". Este postulado fue el fundamento por el cual una asamblea del Partido Nacional Revolucionario, celebrada en la ciudad de Aguascalientes los días 30 y 31 de octubre de 1932, formuló una propuesta en la que planteó la necesidad de extender el principio de no reelección al Poder Legislativo, la cual fue presentada ante la Cámara de Diputados por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional y el Secretario General de ese partido, misma que varios diputados harían suya posteriormente.²⁷⁸ Cabe señalar que en el discurso del general Calles sólo se hace referencia a la necesidad de impedir la reelección del Presidente, ya fuera inmediata o discontinua, sin embargo, se incluyó en esta misma prohibición a los gobernadores, diputados locales, presidentes municipales regidores y síndicos.

Las causas que motivaron al Presidente Calles para formular esta iniciativa son analizadas por Jeffrey Weldon, quien señala que la restricción de la reelección de los legisladores parece una ocurrencia, pero que, sin embargo, fue cuidadosamente considerada. De acuerdo con este autor, dos razones explican las reformas al texto constitucional:

1. Estas contribuyeron a la centralización del poder en torno a las dependencias federales de gobierno, en manos del liderazgo del partido, especialmente del jefe máximo. Lo cual fortaleció al presidencialismo en la política mexicana; con lo cual se consolidó el predominio del Ejecutivo Federal, como cabeza del partido, sobre la legislatura.

²⁷⁷ Mensaje del Presidente Plutarco Elías Calles, dirigido al Congreso de la Unión con motivo de la presentación de su último Informe de Gobierno. Diario de Debates del 1 de septiembre de 1928

²⁷⁸ Diario de los Debates del 16 de noviembre de 1932.

2. Aceleraron la centralización del poder en el nivel nacional como parte de un proyecto de mayor envergadura que pretendía debilitar a partidos y maquinarias políticas locales, lo cual quizás fue la consideración de mayor peso en el momento de las reformas.²⁷⁹

Como se observa, el principal fin de las reformas fue terminar con un problema que enfrentaba el régimen del general Calles, sin embargo, la causa secundaria fue la base para consolidar el presidencialismo.

Finalmente, la propuesta fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados, el 16 de noviembre de 1932, y aprobada tanto en lo general como en lo particular por 101 y 115 votos, respectivamente, el 15 de diciembre del mismo año. El dictamen aprobado fue turnado al Senado el día 20 de diciembre del mismo año, que lo aprobó por unanimidad de 39 votos y lo remitió a las legislaturas de los estados. El 20 de marzo de 1933, en sesión extraordinaria del Congreso, se efectuó el cómputo de votos de las mismas, y se declaró aprobada la reforma, misma que fue publicada el 29 de abril,²⁸⁰ con lo cual quedó prohibida la reelección inmediata de los legisladores.

Si bien el motivo principal para llevar a cabo esta reforma fue, que ésta era la mejor forma de acabar con el "caudillismo", es evidente que no fue la razón fundamental. Más adelante esta reforma se constituyó como un eficaz instrumento para debilitar al Congreso, así como a los gobiernos locales y municipales, con lo que se favoreció la centralización del poder político en torno al Presidente de la República.

²⁷⁹ Waldom, Jeffrey. El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "Maximato": Las Reformas no-releccionistas de 1933. El legislador a examen. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Fondo de Cultura Económica. México 2003 Pág. 34.

²⁸⁰ Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933.

5.1.1.2. Iniciativas de reforma en materia de reelección.

Años después de la modificación al artículo 59 de la Constitución se presentarían un gran número de iniciativas con el fin de revertir este cambio. Pues se sostuvo que la modificación era un instrumento del Presidente para debilitar y someter al Legislativo. De estas propuestas, tal vez la más importante fue la que presentó Vicente Lombardo Toledano, ya que sentó un importante precedente al ser aprobada por la Cámara de Diputados.

5.1.1.2.1 Iniciativa de Lombardo Toledano

Treinta y un años después de la modificación propuesta por el Presidente Calles, en 1964, el líder del Partido Popular Socialista, Vicente Lombardo Toledano, presentó en la Cámara de Diputados una contrapropuesta de reforma al artículo 54 constitucional.²⁸¹ La iniciativa planteaba la reintroducción del principio de reelección absoluta e ilimitada, pero sólo para los diputados federales, tanto de mayoría como de partido, con la condicionante, de que así lo decidieran los partidos políticos que los propusieran y obtuvieran los votos suficientes. Los senadores fueron excluidos en la iniciativa en virtud de que se consideró que no era pertinente "hacerles indicaciones". En la fundamentación de la iniciativa el Dip. Lombardo Toledano señaló que un diputado que sólo actúa doce meses en tres años,²⁸² no puede adquirir ni los conocimientos ni la experiencia que el cargo de representante del pueblo y de la nación le exigen. Por otra parte destacó que la reforma al sistema electoral (que introdujo a los diputados de partido), quedaría trunca, si no se reeligieran los diputados.

La iniciativa Lombardista fue dictaminada por las comisiones de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación, que consideraron contenía

²⁸¹ Diario de Debates del 13 de octubre de 1964.

²⁸² Es importante señalar, que en 1964 sólo estaba previsto un período de sesiones de cuatro meses al año.

deficiencias de técnica legislativa, en virtud de que proponía la adición al artículo 54 de una fracción IV, para incluir el siguiente texto:

"Los diputados podrán ser reelectos",

Esta redacción, evidentemente contradecía la prohibición expresa dispuesta por el artículo 59. No obstante las deficiencias de técnica legislativa, se consideró que el fondo de la propuesta era acertado, por lo que fue retomada en el dictamen, para lo cual se propuso la modificación del primer párrafo del artículo 59, para quedar de la siguiente forma:

"Los senadores no podrán ser reelectos para un periodo inmediato.

Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo."

Las comisiones advirtieron que con esta adición se estaría perfeccionado un sistema constitucional que tiende a lograr el equilibrio de los tres poderes de la Unión.²⁸³

El dictamen fue aprobado por todas las corrientes políticas representadas en la Cámara de Diputados, lo que de acuerdo con los autores, constituyó una demostración de la eficacia de la reforma electoral en cuanto que propició su unidad frente a objetivos superiores. En la elaboración del dictamen, todos los partidos políticos nacionales manifestaron públicamente que la reforma no vulneraba ningún principio fundamental de nuestra estructura constitucional, ni de la revolución mexicana. Finalmente, el dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados, por 162 votos a favor y 28 en contra.²⁸⁴

No obstante la aprobación de los diputados, el proyecto fue rechazado en el Senado por unanimidad de 47 votos y devuelto a la cámara. En su dictamen los senadores, sin entrar al examen de los antecedentes histórico constitucionales, fijaron su atención en lo que, a su juicio, eran las cuestiones esenciales, es decir el

²⁸³ Dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación. Diario de los Debates del 27 de diciembre de 1964.

²⁸⁴ Diario de los Debates del 30 de Diciembre de 1964.

fortalecimiento del Legislativo, el logro de bases más sólidas para el equilibrio de los Poderes de la Unión, y el mejoramiento de los cuadros legislativos y el perfeccionamiento de las normas de coordinación entre las Cámaras. Objetivos que los diputados pretendían alcanzar con la reforma propuesta, sin embargo, el Senado estimó que dichos objetivos eran posibles, sin necesidad de introducir cambio alguno a la Constitución. Por lo que se resolvió que no era de aprobarse la reforma al artículo 59 constitucional.

Considerando el obstáculo insuperable que existía en el Senado para aprobar la Iniciativa, se decidió mediante un punto de acuerdo ordenar archivar el proyecto y dejar constancia de las actuaciones.²⁸⁵ En las conclusiones del proyecto de acuerdo las comisiones señalan que en su dictamen el Senado, no expuso ningún argumento de fondo en contra de la reforma, sin embargo, consideraron que resultaba ocioso insistir en la reforma a pesar de su plena convicción de que los fundamentos que la inspiraron tienen absoluta validez. El punto de acuerdo fue aprobado por 143 votos por la afirmativa, contra 20 por la negativa.

5.1.1.2.2. Iniciativas presentadas a partir de 1977

Posteriormente a la Iniciativa del Dip. Vicente Lombardo Toledano, el Partido Popular Socialista Insistiría en el tema presentado en la Cámara de Diputados tres Iniciativas más, en distintas Legislaturas.

Es el caso que 13 años después, se presentó en la L Legislatura de la Cámara de Diputados, por el Dip. Héctor Ramírez Cuellar, una Iniciativa de reforma a los artículos 59 y 55 de la Constitución, con el fin de reintroducir la reelección indefinida de los Legisladores,²⁸⁶ posteriormente en 1982, el Dip. Sergio Ruiz Pérez, presentaría una nueva Iniciativa para reformar el artículo 59,²⁸⁷ 9 años más

²⁸⁵ Diario de los Debates del 15 de octubre de 1965.

²⁸⁶ Diario de los Debates del 18 de octubre de 1977.

²⁸⁷ Diario de los Debates del 16 de noviembre de 1982.

tarde se presentaría una iniciativa más por parte de los diputados del Partido Popular Socialista, esta vez por el Dip. Antonio Gutiérrez Martínez.²⁸⁸

A partir de las LVI Legislatura, el tema sería retomado por legisladores de todos los grupos parlamentarios, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. En esta Legislatura, el Dip. Juan Antonio García Villa, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución, entre los que se encontraba el 59. La propuesta tenía como fin procurar el equilibrio entre los poderes de la Unión y fortalecer al Poder Legislativo Federal.²⁸⁹

En la LVII Legislatura se presentaron diversas iniciativas para reformar el artículo 59 de la Constitución en materia de reelección inmediata de legisladores y fortalecimiento del Poder Legislativo por los diputados:

- Mauricio Rossell Abitia;
- Julio Castrillón Valdez (a nombre de Integrantes de los diversos grupos parlamentarios de la LVII Legislatura), y
- Miguel Quirós Pérez.²⁹⁰

Posteriormente, en la LVIII Legislatura, legisladores de distintos grupos parlamentarios, además del Congreso de Chihuahua, presentaron iniciativas para reformar el Artículo 59, entre estos se encuentran los Diputados:

- Amador Rodríguez Lozano;
- José Francisco Yunes Zorrilla;
- Felipe Calderón Hinojosa;
- Omar Fayad Meneses, y
- David Augusto Sotelo Rosas.²⁹¹

En el primer año de la LIX, se han presentado en esta materia, las siguientes iniciativas:

²⁸⁸ Diario de los Debates de 5 de julio de 1991.

²⁸⁹ Diario de los Debates del 2 de abril de 1998.

²⁹⁰ Gacetas Parlamentarias de los días 28 de octubre de 1998 y 7 de junio de 2000.

²⁹¹ Diarios de los Debates del 28 de marzo de 2001, 1 de junio de 2001, 22 de noviembre de 2001, 29 de octubre de 2002, 4 de abril de 2003 y 30 de junio de 2003.

- Con proyecto de decreto que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución, Presentada por el Dip. Germán Martínez Cázares, del Grupo Parlamentario del PAN.
- Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución, Presentada por el Dip. Heliodoro Díaz Escárrega, del Grupo Parlamentario del PRI.
- Que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución, Presentada por el Dip. René Meza Cabrera, del Grupo Parlamentario del PRI.²⁹²

En el Senado de la República, los senadores Amador Rodríguez Lozano y José Trinidad Lanz Cárdenas, del Grupo Parlamentario del PRI, presentaron una iniciativa que reformaba diversos artículos de la Constitución con el fin de fortalecer al Poder Legislativo.²⁹³ Posteriormente, en la LVIII Legislatura, el Senador Demetrio Sodi de la Tijera presentaría una iniciativa de reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución, la cual fue suscrita por senadores de diversos grupos parlamentarios. El objeto de la iniciativa, era reincorporar la reelección legislativa, en materia local y federal.²⁹⁴ Esta última propuesta ha sido de gran importancia, pues en su desarrollo intervinieron importantes figuras políticas de todas las corrientes ideológicas, lo que la convierte en uno de los proyectos más viables en la materia, ya que como se ha podido observar, uno de los principales obstáculos que enfrenta esta reforma es la falta de acuerdos.

La totalidad de las iniciativas antes descritas coinciden en señalar que para fortalecer al Poder Legislativo y lograr un equilibrio real entre poderes, es necesario reincorporar la reelección inmediata de legisladores a la Carta Magna.

5.1.2. Debate sobre la no-reelección legislativa

Los antecedentes de la reelección en nuestro sistema, aunados a las demandas de una nueva sociedad cada vez más participativa y los avances en materia electoral, no permiten que se genere un criterio definitivo en cuanto a la reelección inmediata de los legisladores. Sin embargo, es evidente que este es un tema

²⁹² Gacetas Parlamentarias de los días 8 de febrero, 13 de abril y 29 de abril de 2004.

²⁹³ Diario de los Debates del Senado de la República del 24 de noviembre de 1998.

²⁹⁴ Diario de los Debates del Senado de la República del 10 de abril de 2003.

prioritario en el proceso de la Reforma del Estado, en lo que corresponde al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Este tema recientemente ha vuelto al debate nacional, sin que se haya llegado a ningún consenso; razón por la cual es importante conocer, los distintos argumentos, tanto en favor como en contra, los cuales encontramos plasmados en las Iniciativas señaladas, así como en las opiniones expresadas en distintos foros, mismas que a continuación trataremos de sintetizar, a fin de evaluar la conveniencia de esta propuesta.

Entre los argumentos a favor, está la idea de que la prohibición de la no reelección legislativa no se originó con la Revolución Mexicana, por el contrario, algunos de los ideólogos de la revolución plantearon un Poder Legislativo fuerte, al grado de proponer un régimen parlamentario. Sin embargo, una de las objeciones más populares para llevar a cabo esta reforma, es que esto va en contra de los postulados de la Revolución mexicana, lo cual es una afirmación incorrecta.

Sin lugar a duda, el principal argumento en favor de la reelección, radica en que ésta puede contribuir determinantemente en el fortalecimiento del Poder Legislativo, razón por la cual a continuación señalaremos las áreas en que puede incidir favorablemente.

1. Profesionalización de los legisladores. En esta parte resulta necesario puntualizar qué ventajas tienen los legisladores profesionales, lo que a continuación señalamos:
 - En primer término, los legisladores profesionales acumulan experiencia, conocen de la materia y se especializan en algunos campos de la actividad parlamentaria vía su participación en comisiones legislativas;
 - Hacen seguimiento de las leyes que impulsan y aprueban, con lo cual se garantiza que la implementación de éstas estará fiscalizada permanentemente;

- Proponen ajustes cuando en la fase de implementación la leyes no resuelven el problema para el que fueron creadas;
 - Acuden a reuniones Interparlamentarias en la que aprenden a discutir, intercambian información, datos y argumentos valiosos para el trabajo legislativo;
 - Se convierten en guardianes de la Institución, por lo que consultan y salvaguardan los archivos de la comisiones, con lo cual, se evita que éstos desaparezcan;
 - Pueden organizar cuerpos permanentes de asesores con alta especialidad. Lo cual implica que éstos a su vez tenga mejores condiciones de trabajo, un financiamiento mayor y una mejor organización para desarrollar sus actividades parlamentarias, políticas y de comunicación, que les permita ser más eficientes para asistir al legislador;
 - Producen mejores leyes porque se van especializado en las distintas materias, y
 - Tienen mejores condiciones para relacionarse con los miembros de otros partidos y así llegar a acuerdos más fácilmente, además de que las comisiones se constituirían como eficientes grupos de trabajo.
2. Por otra parte, no sólo favorece la profesionalización, sino que obliga al legislador a ser profesional, ya que además de proporcionarles las condiciones para su formación como legislador, al ser su trabajo susceptible de evaluación, éste deberá capacitarse en las materias en que tenga participación.
3. El legislador de mayoría sería sometido a la evaluación del electorado que lo eligió, el cual determinará si su trabajo amerita su reelección en el puesto, con lo que se obliga a:
- Crear las condiciones para que se ubique con claridad las lealtades en las demandas de la sociedad y no en intereses de élites políticas, de grupos de presión o de corporaciones económicas o políticas;

- Realizar permanentemente, un ejercicio indispensable para todo aquél que tiene poder en una democracia. (Rendir cuentas al ciudadano elector);
 - Informar constantemente con claridad y veracidad a la sociedad, acerca de las gestiones que realiza y el desempeño legislativo y político que lleva a cabo, y
 - Captar las demandas y opiniones de la sociedad. El legislador tendría que estar en contacto con sus electores permanentemente para atender sus necesidades y planteamientos.
4. Proporciona al legislador cierta estabilidad en su función. Lo que le permitiría dedicarse exclusivamente a la carrera parlamentaria.
 5. Hace posible plantear proyectos legislativos a largo plazo, es decir que trasciendan el trienio, pues debe tomarse en cuenta que algunos se realizan en diferentes etapas y en distintas épocas, por lo que en ocasiones una legislatura no es suficiente tiempo para finalizar un proyecto importante.
 6. Favorecería la autonomía del legislador con respecto a su partido; pues no estarían sujetos a una disciplina incondicional que puede afectar a los intereses de la nación.
 7. Es un incentivo a tener un buen desempeño, el cual ha de premiarse con la ratificación de la confianza, al igual que ha de castigarse negándosele cuando la actuación es insatisfactoria.
 8. Se evita que el paso por las cámaras sea una mera plataforma política, escudo de impunidad o una posición más que sólo robustezca un historial político personal, sin que se aporte ningún beneficio al órgano legislativo.

9. Cámaras legislativas sin reelección inmediata de sus miembros y sin mayorías absolutas en su composición tienen mayor dificultad para cumplir con su cometido, de cara al presente y al futuro de la nación.
10. Evita la improvisación política, al evaluar el desempeño del legislador.

Es importante destacar que varias de las propuestas que favorecen a la reelección señalan contundentemente que ésta no debe ser indefinida, pues se debe permitir la formación de nuevos cuadros parlamentarios.

Ahora bien, resulta necesario abordar los argumentos en contra expresados en distintos foros.

1. Uno de los principales argumentos en contra consiste en que de permitir la reelección legislativa inmediata, motivaría prácticas clientelares, es decir que los legisladores dedicarían gran parte de sus esfuerzos a atender los intereses de grupos determinados, en vez priorizar los asuntos de interés nacional.
2. Por otra parte, se corre el riesgo de propiciar la formación de cacicazgos o grupos de presión en torno a los legisladores, los cuales ofertarían su apoyo a cambio de prebendas, lo que sometería las decisiones del Congreso a intereses de grupos de poder que pueden ser incluso ilícitos.
3. Otro argumento que se ha planteado desde 1964, es el que, al reincorporar la reelección inmediata de los legisladores, propiciaría introducir en la Constitución la reelección del Presidente de la República.
4. Por otra parte, se considera que un legislador que ha sido eficaz en su desempeño, no tendrá asegurado el voto en una nueva elección, ya que al concentrar su labor en los trabajos de la legislatura, ya sea en comisiones o en el pleno, no tendrá identificación ni contará con simpatía en su distrito que le

permite ser reelecto, debido a que: 1) ha desarrollado la mayor parte de su trabajo al Interior de su Cámara, 2) no ha privilegiado las materias en que sus electores tengan interés, o 3) no ha realizado labores de gestión en su distrito. Actividades a las que no está obligado o que no constituyen una función primordial del legislador, pero que sin embargo, pueden ser determinantes para definir el criterio de sus electores.

5. Otro criterio en contra sugiere que antes de aprobar la reelección, es necesario crear condiciones para que el trabajo de los legisladores sea difundido ampliamente, con el objeto de que sea conocido por la mayor parte de la población, y que con esto los legisladores estén en condiciones de ser evaluados en forma objetiva.
6. Derivado del anterior punto, se ha considerado que actualmente la mayor parte de la población carece de la suficiente cultura política, que es un factor indispensable para que los criterios de evaluación operen adecuadamente. Razón por la que se propone que antes de ser reimplantada la reelección consecutiva se necesita educar a la población en estos temas.
7. La reelección consecutiva limitaría la participación de algunos sectores de la sociedad, principalmente los débiles económicamente, ante la imposibilidad de acceder a los requerimientos materiales para hacer frente a las campañas frecuentes.
8. Por otra parte, específicamente en el caso de la reelección indefinida de legisladores, se considera que ésta evitaría la renovación de los cuadros parlamentarios generando consecuentemente una oligarquía. Por lo que, distintas iniciativas señalan la conveniencia de limitarla a determinados plazos.
9. Para lograr que la reelección funcione como un medio para evaluar el desempeño de los legisladores es necesario contar con medios de información suficientes,

por lo que antes de permitir la reelección es necesario crear mecanismos que transparenten eficientemente las actividades de las cámaras en general, y de los grupos parlamentarios y legisladores en lo individual, si no se realizan estas modificaciones antes de aprobar la reforma, la reelección no cumpliría con su principal objetivo que es la evaluación objetiva de los legisladores por sus electores.

Finalmente, en caso de optar por la reelección consecutiva de diputados y senadores, habría que tomar en cuenta por lo menos los siguientes aspectos:

- Decidir si la reelección se permitiría por igual en el caso de los diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, y aquellos que lo son por el principio de la representación proporcional, sin que ello desemboque en desproporciones en la representación nacional.
- En manos de quién se encontraría la decisión de seleccionar a los candidatos a ser reelectos.
- En qué grado y en qué sentido se vería afectado el sistema de partidos.

5.2. Fortalecimiento de las facultades de control y evaluación

Como se desprende de lo expuesto en los capítulos precedentes, el Congreso ha experimentado su mayor cambio en lo que respecta al mejoramiento de su estructura interna, sin embargo, el fortalecimiento de sus facultades en especial las de control, ha quedado de lado. Esto puede ser constatado en el texto de la Ley Orgánica vigente, que refleja claramente la forma en que el Congreso ha evolucionado. La causa por las cuales únicamente se modificó la estructura de las cámaras es comentada por el Senador Enrique Jackson, quien comentó que la Ley Orgánica de 1999 fue producto de la medición de fuerzas políticas y no de

cuestiones técnicas, debido a la conformación que en ese entonces tenía el Congreso.²⁹⁵

Como ya comentamos, los Congresos de la mayor parte del mundo, incluido el de los Estados Unidos de América, están siendo rebasados por la complejidad de algunos de los asuntos que deben resolver -ya que estos implican el desarrollo de legislaciones extremadamente técnicas-, razón por la cual han optado por ejercer primordialmente la función de control, en detrimento de la función legislativa -por lo que sólo se expiden leyes que regulan en forma general la materia, pero que, sin embargo, atribuyen al Congreso amplias facultades de control- dejando en manos del Poder Ejecutivo la función Legislativa secundaria, ya que éste cuenta con los medios para desarrollar la reglamentación específica en áreas extremadamente técnicas.

En México, regular los problemas de la sociedad, día con día, se vuelve más complejo, en virtud de que las materias reservadas al Poder Legislativo revisten un alto grado de especialidad, como es el caso de la energía nuclear, las comunicaciones vía satélite, el derecho genómico y la bioética.

Es por lo anterior que se considera conveniente que el Congreso Mexicano, traslade su centro de acción a la función de control, para sólo ocuparse de la regulación general de un problema y dejar en manos del Ejecutivo la reglamentación específica. Actualmente esto no sucede, ya que en la legislación vigente, podemos encontrar leyes que materialmente son reglamentos. Lo anterior, debido a que ante los excesos del Ejecutivo en la reglamentación de la ley, se ha optado por desarrollarlas tanto, que no den lugar a una interpretación inadecuada al reglamentar. Sin embargo, este no es el mejor camino para resolver el problema, ya que el Congreso mexicano no cuenta con la infraestructura para desarrollar normas técnicas de tanta especificidad y de materias tan complejas, de

²⁹⁵ Discurso Inaugural del Encuentro de Especialistas en Derecho Parlamentario de España y México el 11 de Mayo de 2004. Senado de la República.

hecho, ni siquiera. Congresos tan poderosos como el de los Estados Unidos de América, pueden hacerlo.

El problema puede resolverse privilegiando controles posteriores del legislativo de manera que este pueda supervisar el efectivo cumplimiento de las disposiciones generales que dictó. Es por esta razón que el Congreso debe continuar con su proceso de fortalecimiento, creando una estructura capaz de ejercer controles eficientes sobre los otros poderes en especial el Ejecutivo y no privilegiar una estructura productora de legislación, pues como ya se ha comentado esta labor se vuelve cada día más compleja, por lo que resultaría muy difícil que las cámaras la realicen eficientemente.

Para lograr lo anterior, entre otros puntos, deben fortalecerse las facultades del Congreso en las materias que a continuación analizaremos.

5.2.1. Comparecencias de funcionarios.

Como ya ha sido comentado, en esta materia, las facultades de las Cámaras son muy limitadas, en virtud de que el artículo 93 de la Constitución sólo permite que los secretarios de Estado, así como otros funcionarios del gabinete, comparezcan para contestar cuestionamientos de los legisladores.

La falta de mecanismos de coacción para hacer comparecer a cualquier ciudadano que pueda aportar información útil para aclarar un asunto investigado por alguna de las cámaras, es un grave atraso en materia de control, pues con esto se ha permitido que en diversas ocasiones exfuncionarios, se hayan negado a comparecer, sin que las cámaras puedan obligarlos, lo cual, ha sido un factor para entorpecer y frenar las investigaciones del Legislativo. Es por esto que debe facultarse a las cámaras, para que puedan citar a cualquier ciudadano que consideren conveniente.

5.2.2. Preguntas a funcionarios

Las preguntas parlamentarias son mecanismos mediante los cuales las comisiones pueden solicitar a los funcionarios de la administración pública que contesten algunos cuestionamientos -se puede pedir información o explicaciones- acerca de los trabajos de su dependencia.

La pregunta es frecuentemente confundida con la interpelación, sin embargo, esta última no está prevista en nuestra legislación. Cabe señalar en esta parte, que no existen medios efectivos de coacción, ni mecanismos de sanción por parte del Congreso en caso de que los funcionarios se nieguen a contestar los cuestionamientos, limiten la información u otorguen información falsa o imprecisa. La Ley Orgánica únicamente dispone que si la información solicitada por las comisiones no fuera remitida, éstas podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al ciudadano Presidente de la República,²⁰⁶ lo cual, no es suficiente para garantizar el flujo de la información originada en el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, es importante que se permita que los legisladores en lo individual soliciten información a la administración pública, desarrollando desde luego, normas básicas para garantizar que versen sobre cuestiones concretas y específicas.

5.2.3. Ratificación de nombramientos

En el caso de los Estados Unidos de América, el Senado ratifica a gran parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo, lo cual tiene las siguientes desventajas: Primero, el proceso es largo y complicado y pasa mucho tiempo para llenar las posiciones que requieren ratificación. Segundo, el desarrollo de la burocracia hace más lento el proceso de ratificación, Tercero, el proceso se vuelve desaseado en

²⁰⁶ Artículo 45 numeral 3 de la Ley Orgánica del Congreso.

periodos de polarización política.²⁹⁷ No obstante, éste es uno de los principales controles que ejerce este congreso, al respecto, Juan García Cotarelo señala que esta limitación –que el Senado impone al Ejecutivo– adquiere la forma de participación activa en la función ejecutiva.²⁹⁸ Tomando en cuenta el anterior ejemplo, debe ponderarse, la conveniencia de someter a todos los altos funcionarios del Ejecutivo a la ratificación del Senado.

A diferencia del Senado de los Estados Unidos, las facultades de ratificación con que cuenta actualmente el Senado Mexicano son escasas, y no se ejercen en forma efectiva. Si bien puede considerarse que el sistema norteamericano es excesivo, por el número de funcionarios sujetos a ratificación, es importante que nuestro Congreso, o por lo menos el Senado, intervengan en la designación de algunos funcionarios del gobierno federal, en virtud de las altas responsabilidades que a éstos se les encomiendan.

Con esto, se puede ejercer un control sobre la designación que haga el Presidente para ocupar un puesto de interés fundamental en la operación del gobierno, además de que se daría la posibilidad de que el Senado revisara, profundamente, el perfil profesional. Los antecedentes –y aun sus estados financieros– así como el desempeño en puestos anteriores, la capacidad moral y si pudiera existir un conflicto de intereses o alguna otra causa de incompatibilidad con el puesto entre otros muchos aspectos. Para esto, se debe tomar en cuenta que nuestro Senado carece de las facultades para requerir información personal del funcionario propuesto, así como de elementos materiales para realizar una investigación a fondo del funcionario. Por lo que además adcionar las ratificaciones es necesario dotar a las Cámaras de estos elementos materiales, así como de una ley que norme el proceso de ratificación.

²⁹⁷ Davidson, Roger H. *Congress and its Members*. CQPress. Octava edición. Washington D.C. Estados Unidos. 2002. Págs. 325 y 326.

²⁹⁸ García Cotarelo, Juan. *El régimen político de los Estados Unidos. Regímenes políticos actuales*. Tecnos. Madrid. 2001. Pág. 560.

Esta medida traerá como consecuencia inmediata que el Presidente, antes de proponer a una persona para ocupar un puesto del gabinete, valorará cuidadosamente sus antecedentes para no exponer su propuesta a un rechazo público, además de que le dará mayor estabilidad al funcionario y el respaldo de la misma ratificación. Por otra parte, con esta revisión se evitarán en gran medida los escándalos derivados de la corrupción, en virtud de que si la revisión se hacen en forma adecuada, ningún funcionario con antecedentes negativos, tanto personales como públicos, podrá ocupara un cargo de vital importancia para el país.

Ahora bien, con el fin de aglilzar el trabajo del Poder Ejecutivo, es conveniente que sólo los Secretarios y funcionarios con responsabilidades en las finanzas nacionales, la función de control del Ejecutivo, las relaciones exteriores y las fuerzas armadas, sean sujetos de ratificación.

No obstante, es conveniente preservar la facultad del Presidente para removerlos libremente, con el objeto de que el sea el único que pueda removerlos, en virtud de que nuestro régimen es presidencial. No deben buscarse nuevos mecanismos para lograr su remoción, ya que se cuenta con el Juicio Político con el cual puede separarse a un miembro del gabinete.

5.2.4. Control financiero

El Presidente de la República, actualmente cuenta con importantes facultades que le permiten influir determinadamente en el diseño del presupuesto. Una de las principales es el derecho de iniciar en forma exclusiva la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos. En nuestra opinión, ésta debe seguir siendo exclusiva del Presidente, en virtud de que estas importantes disposiciones, son determinantes para el desarrollo de su plan de gobierno. Sin embargo, la participación del Congreso en la materia, debe ser fortalecida, ya que actualmente ejerce sus facultades con considerables desventajas.

Ejemplo de esto, lo encontramos en:

- El periodo de tiempo tan reducido con el que cuentan las cámaras, para analizar estas propuestas que revisten un alto contenido técnico de alta especialidad, además de una extensión considerable.
- Las escasas estructuras con que cuenta el Congreso para hacer frente al análisis de tan importantes proyectos.
- La falta de previsiones constitucionales en caso de Incremento o decremento de los ingresos y mecanismos de reconducción.

Si bien ya está concluida, la reforma constitucional que permitirá adelantar los tiempos de entrega de estos proyectos²⁹⁹ -lo que dará más tiempo a las cámaras para su análisis-. Se debe destacar que no sólo se requiere más tiempo para analizar el presupuesto, sino también mayores recursos, tanto humanos como materiales. Es evidente que debe dotarse al Congreso de una estructura lo suficientemente fuerte para poder analizar óptimamente la propuesta del Ejecutivo, por lo que resulta necesario fortalecer los cuerpos de apoyo a la facultad presupuestaria.³⁰⁰

De igual forma, es necesario fortalecer la estructura de las comisiones responsables de dictaminar éstos importantes asuntos, además de vincular a todas las comisiones ordinarias en la aprobación del presupuesto de egresos en el ámbito de su competencia.

Por otra parte, debe destacarse que la Constitución no prevé mecanismos para enmiendas posteriores al presupuesto, por lo que actualmente los ajustes deben realizarse con fundamento en lo previsto por el propio decreto de presupuesto, que establece, qué egresos deben reducirse en caso de la recaudación sea menor a lo proyectado, o bien en qué rubros deben ser empleados los ingresos excedentes.

²⁹⁹ El Decreto por el que se aprueba la reforma a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de 2004. Con esta reforma la Iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos deberán presentarse a más tardar el 8 de septiembre y deberán aprobarse antes del 15 de noviembre.

³⁰⁰ Es importante resaltar que en esta materia se ha avanzado, con la creación de la Unidad de Finanzas Públicas ahora Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que la vigencia del Presupuesto es anual, y no existe la posibilidad de la reconducción, en el supuesto de que la Cámara no lo aprobará en el término que marca la Constitución.

Es conveniente revisar la posibilidad de involucrar al Senado en el proceso de aprobación del presupuesto, a fin de introducir un control intraorgánico, en esta importante facultad que actualmente tiene atribuida en forma exclusiva la Cámara de Diputados y asimismo darle participación en la revisión de la cuenta pública, lo que favorecería un control más eficaz sobre ésta. Ya que si bien en 1977 se suprimió fracción XXVIII, del artículo 73 constitucional, que confería a las dos cámaras la facultad de revisión de la Cuenta Pública, en virtud que se consideró que "para el Senado, la revisión de la Cuenta Pública resulta una tarea difícil si aparece sustraldado de la facultad de conocer y votar previamente el presupuesto ejercido y si carece, además, de un órgano como la Contaduría Mayor de Hacienda, encargado de las cuentas que rinde el Ejecutivo."³⁰¹ Esto no es un argumento suficiente para evitar que una facultad tan importante sea ejercida mediante un control entre ambas cámaras.

Con esta derogación se redujo, aún más, la participación de los senadores en temas de finanzas públicas. El argumento empleado para suprimir esta facultad, lejos de desestimar la intervención del Senado, fortalece la afirmación de que no existe impedimento alguno para que participe en el proceso de aprobación del presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública. Sin embargo, en esa época se consideró conveniente que en vez de otorgarle participación en la aprobación del Presupuesto, era más conveniente dejarlo fuera en la aprobación de la Cuenta Pública.

³⁰¹ Exposición de motivos de la reforma presentada a diversos artículos de la Constitución, (Reforma Política) de fecha el 4 de octubre de 1977, enviada por el Presidente José López Portillo a la Cámara de Diputados.

5.2.5. Las comisiones de Investigación.

Uno de los principales medios con que cuentan los parlamentos de gran parte del mundo, para ejercer las funciones de control, son las comisiones de investigación, ya que a través de ellas pueden llevarse a cabo profundas investigaciones al interior de la administración pública.

En el Congreso Mexicano, estos órganos cuentan con una regulación que ya no responde a la realidad que el país enfrenta actualmente, sus facultades son muy limitadas, además de que se aprecia que el ámbito de sus funciones, hoy en día es muy restringido.

Es por lo anterior que se requiere una reforma integral que fortalezca a las comisiones de Investigación en los siguientes aspectos:

- Los requisitos para constituirlos deben ser flexibilizados, en virtud de que actualmente en el país existe mayor pluralidad política, lo que puede observarse en la conformación actual del Congreso, y que contrasta enormemente con la realidad de 1977, en que se crearon este tipo de comisiones.
- Debe dotárseles de mayores facultades y un más amplio espectro de investigación —es decir, la posibilidad de investigar sobre cualquier tema de interés nacional—, lo que resulta fundamental para que el Congreso pueda ejercer un control eficiente sobre los otros órganos del Estado.
- Los resultados de sus investigaciones deben tener mayor vinculación, por lo que no sólo deben concluir con la detección de irregularidades derivadas de la corrupción, sino también deben emanar de estas observaciones y recomendaciones que puedan coadyuvar a mejorar al órgano investigado.
- Las conclusiones a que arriben en sus investigaciones, por lo menos deben obligar a la autoridad que corresponda a iniciar los trámites para exigir

responsabilidad, en caso de que se detecten anomalías o responsabilidad penal.

5.2.8. Ratificación del Plan Nacional de Desarrollo

Como ya ha sido comentado, en 1983 fue establecido el Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo cual constituyó un importante avance en materia planeación estratégica. La participación del Congreso en el diseño del Plan, actualmente es marginal, ya que la esta reforma concentró todo el proceso en el Ejecutivo Federal. Es así, que el artículo 28 de la Constitución, señala que:

"en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

La intervención que señala la Constitución está prevista por el artículo 5° de la Ley General de Planeación, el cual la reduce a un examen y opinión por parte del Congreso y en todo caso formular las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan, por lo que es evidente que su participación es limitada.

Debido a la importancia que para el desarrollo nacional tiene este instrumento, la participación del Legislativo en la elaboración y supervisión y adecuación del Plan debe ser determinante, razón por la cual es necesario establecer mayores facultades de las Cámaras en estos rubros. Asimismo, se debe otorgar mayor participación en su diseño, sin que la responsabilidad principal deje de ser del Ejecutivo.

5.2.7. Intervención en la negociación de tratados internacionales

Al igual que la participación del Senado en materia presupuestal, se requiere de la participación de la Cámara de Diputados en materia de aprobación de tratados. Pues se debe tener en cuenta que la Constitución establece que:

"...todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión."

La anterior disposición constitucional, ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia, en la siguiente forma:

*"los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local."*³⁰²

De acuerdo con lo establecido por la Suprema Corte, los tratados son normas que incidirán directamente en nuestro sistema jurídico, sometiendo a las leyes que apruebe el Congreso en su conjunto, razón por la cual, es sumamente importante la participación de la Cámara de Diputados en la ratificación de estos tratados, ya que se debe tener mayor control en su aprobación para evitar que los tratos contradigan a la legislación que ésta apruebe, como parte del Congreso Federal.

La participación que las cámaras deben tener en esta aprobación debe ser en forma activa, y no sólo con la ratificación sino con la participación directa en la negociación del tratado. Lo anterior favorecerá la celeridad con que sean aprobados los tratados, ya que las cámaras tendrán oportunidad de opinar realmente sobre el contenido de los mismos.

5.2.8. Nuevo formato para el Informe de Gobierno

El formato del informe es un tema de gran polémica, en virtud de que por muchos años se consideró que sólo era un acto de gran solemnidad, en el cual el Presidente como Jefe de Estado debía ser tratado con las más altas consideraciones. Sin embargo, con las importantes modificaciones en la composición de la Cámara de Diputados en la década de los ochentas, el informe

³⁰² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo X, Noviembre de 1999. Pág. 46. Tesis Aislada.

se convirtió en la ocasión para confrontar al Presidente, lo que dio lugar a un sinnúmero de protestas en el pleno durante el mensaje que con motivo de la presentación del Informe anual del Ejecutivo, éste dirigió.

Es evidente que las protestas obedecían al rígido formato, que impedía que los legisladores manifestaran sus puntos de vista. Por lo que con la reforma a la Ley Orgánica de 1994 se dio la posibilidad de que un legislador por cada partido político con representación en el Congreso, hiciera uso de la palabra antes del arribo del Presidente de la República,³⁰³ lo cual ha resultado insuficiente para satisfacer las inquietudes de los partidos de tener una participación más activa en un acto de tal importancia para el país.

Actualmente el formato limita el intercambio de puntos de vista entre el Presidente y el Congreso lo cual es de suma importancia para ejercer sus facultades de control, ya que el informe es una ocasión ideal para este intercambio, por otra parte, impide que los partidos que manifieste en el mismo acto, su posición con respecto al informe, pues se dispone que la participación de los partidos, sea antes de que se conozca el texto del informe, lo cual desvincula su intervención del contenido del mismo. Este acto debe ser punto de encuentro entre la representación nacional y el Ejecutivo

Estos inconvenientes del formato han motivado la presentación de un gran número de iniciativas para modificarlos, pues es evidente que éste ya no responde a las necesidades de un sistema político más plural que requiere de intercambios de ideas. Por otra parte, si bien, estamos de acuerdo con que el formato sea modificado, también, consideramos que debe tomarse en cuenta que tan importante es el intercambio de ideas como el respeto a la investidura del Presidente de la República, por lo que deben tomarse medidas disciplinarias efectivas que garanticen el respeto al Presidente en caso de que se apruebe un intercambio de puntos de vista sobre lo informado. El objetivo de la reforma debe

³⁰³ Artículo 8º de la Ley Orgánica del Congreso, reformada en 1994.

ser favorecer el diálogo, lo que permitirá el intercambio de ideas, así como la realización de observaciones constructivas y no provocar un enfrenamiento.

La Cámara de Diputados, ha aprobado un nuevo formato para el Informe de Gobierno mediante una adición a la Ley Orgánica del Congreso,³⁰⁴ la cual aún no ha sido aprobada por el Senado de la República. No obstante, el proyecto sólo prevé que el Presidente esté presente en el Pleno, durante la presentación de los posicionamientos de cada grupo parlamentario, sin que éstos puedan cuestionarlo.

Es oportuno señalar que esta modificación debe ser materia de una reforma constitucional, ya que de lo contrario se propiciaría una controversia constitucional.

Por otra parte, aunque la lectura del Informe es una práctica que se ha establecido, es importante que quede expresa la obligación del Presidente de dirigir un mensaje al Congreso en su presentación, pues actualmente el texto constitucional no lo dispone.

5.3. Funcionamiento del Congreso

En los rubros que mayor avance ha tenido el Poder Legislativo es en su conformación -a raíz de las distintas reformas electorales que han permitido el arribo de representantes de todas las corrientes ideológicas del país- así como en materia de organización interna -con la creación de la ley Orgánica en 1979 y su reforma de 1999- no obstante, en materia de funcionamiento del Congreso hacen falta reformas que permitan eficientar las actividades que lleva a cabo. Estas modificaciones van desde hacer más ágil el proceso legislativo, hasta crear un nuevo reglamento que las agrupe en forma eficaz, a continuación comentaremos las más importantes.

³⁰⁴ Dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 7° de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Aprobado en la Cámara de Diputados con 421 votos en pro, 1 en contra y 3 abstenciones, el martes 27 de abril de 2004. Turnado a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.

5.3.1. Ampliación de los periodos de sesiones

Durante la vigencia de la Constitución de 1857³⁰⁵ el Congreso se reunía durante dos periodos ordinarios de sesiones con duración de cinco meses y con la posibilidad de extenderlos por treinta días más.³⁰⁶ Con el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza se consideró conveniente suprimir un periodo y reducir el tiempo en que el Congreso debía sesionar argumentado que: "Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar, que provoca el deseo de discutir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable".³⁰⁷ El proyecto consideraba que el Congreso, estaba reunido demasiado tiempo durante el año, lo que generaba que se estuviera legislado constante e inútilmente. No obstante el anterior argumento, no debemos perder de vista que las celebraciones de sesiones, implica un control del Ejecutivo, lo cual, se pretendió evitar.

Con las reformas posteriores, a que ya nos hemos referido, se adicionó un segundo periodo de sesiones, y se incrementó la duración de las mismas, con lo que actualmente las cámaras vuelven a contar con un periodo de cinco meses al año. No obstante este avance, aún es insuficiente el tiempo para resolver la gran cantidad de asuntos que tiene que conocer el pleno.

Es de suma importancia que los periodos de sesiones sean ampliados, en virtud de que se requiere de mayor tiempo de sesiones para que las cámaras del Congreso tengan posibilidad de tratar apropiadamente los distintos asuntos que le son turnados y no verse obligado a aprobar importantes proyectos apresuradamente en los últimos días del periodo. Periodos legislativos tan cortos son insuficientes para poder analizar con detalle las diversas iniciativas que se presentan a las cámaras, así como el resto de los asuntos que deben resolver y la

³⁰⁵ El artículo 62 de la Constitución de 1857, preveía que celebraran dos periodos de sesiones, el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo del 1 de abril al día último de mayo.

³⁰⁶ La Fracción XVII del artículo 72 de la Constitución de 1857, previa que el Congreso tenía facultad para prorrogar hasta por treinta días útiles, el primer periodo sus sesiones ordinarias.

³⁰⁷ Dictamen del Artículo 66 constitucional, presentado en la sesión del 6 de enero de 1917.

atención del gran número de cuestiones políticas que son motivo de las deliberaciones y debates en tribuna.

Se ha señalado que en los periodos legislativos, únicamente se deben debatir en el Pleno los dictámenes que fueron presentados y aprobados en las comisiones y que en los recesos éstas deben desarrollar el trabajo de dictaminación. Sin embargo, es evidente que la inmensa mayoría de los dictámenes legislativos se discuten y aprueban en las comisiones durante los periodos de sesiones y no durante los recesos en los cuales las comisiones se reúnen escasamente. Si bien, las comisiones deben trabajar durante todo el año, es en los periodos ordinarios cuando el Congreso realiza la mayor parte sus funciones.

En esta parte es conveniente reiterar que la función legislativa ya no es la primordial de los parlamentos, y que si bien el Congreso puede ejercer la función de control a través de las comisiones, es durante los periodos ordinarios cuando las cámaras pueden tomar acciones más efectivas, además de que como ya se ha comentado los periodos de sesiones constituyen por sí mismos un forma de control del legislativo, por lo que es conveniente incrementarlo.

Por último, debemos señalar que en este rubro existe ya un avance, en virtud de que la reforma constitucional para ampliar el segundo periodo de sesiones ya fue aprobada.³⁰⁸ No obstante, el 1 de febrero, fecha en que se prevé debe comenzar el segundo periodo de sesiones, no es la más conveniente en virtud de que, esta muy próxima al fin de primer periodo ordinario, que es el 16 de diciembre, que en los últimos años se ha extendido hasta el 31 de diciembre, periodo en el que la dinámica de las cámaras gira en torno a la aprobación del la Ley de Ingresos y el Decreto de Presupuesto de Egresos, la cual aún con la modificación del artículo 74 constitucional que modificó las fechas para la aprobación de estos decretos puede continuar presentándose, por lo que las comisiones contarían con muy

³⁰⁸ El Decreto por el que se aprueba la reforma al primer párrafo del artículo 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue publicado el 2 de agosto de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

poco tiempo para preparar los dictámenes que deberán ser discutidos en el próximo periodo.

5.3.2. Reglamento Interior y de Debates

Como ya se ha comentado, la Reforma del Estado busca el equilibrio real entre poderes, razón por la cual, se requiere fortalecer al Legislativo frente al Ejecutivo, en virtud de las considerables desventajas con las que trabaja el primero. En este proceso, la creación de reglas que garanticen el adecuado desempeño de las cámaras, y contribuyan a la realización eficiente del quehacer legislativo, juegan un papel determinante.

Por lo anterior, resulta evidente la necesidad de reformar el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, en virtud de que ya no responde a las necesidades de un parlamento moderno. Debemos recordar que el texto del Reglamento es básicamente el mismo que el del Reglamento de las Cortes de Cádiz de 1813,³⁰⁰ lo cual muestra lo anacrónico de este ordenamiento fundamental para el trabajo del Congreso.

Es de suma importancia que el reglamento que actualmente rige el desarrollo de las sesiones y de todas las actividades del pleno, expedido en 1934, sea reformado, en virtud de que con los cambios en la Integración de la cámaras, y las nuevas circunstancias políticas y sociales, éstas se han convertido en asambleas plurales e independientes, en las que los debates pueden tornarse controvertidos, ásperos e intensos; y por tanto difíciles de dirigir. Asimismo, que el Reglamento no cuente con mecanismos para evitar o en su caso corregir eventuales discrepancias que se presenten en los debates puede traer como consecuencia la parálisis de la asamblea, debido a que fue concebido para un congreso que

³⁰⁰ Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. Decreto CCXCCIII del 4 de septiembre de 1813. Los Reglamentos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

funcionaba con mayoría absoluta, por lo que no se previeron reglas que garantizaran que los trabajos se realizaran en forma expedita, ágil y cordial.

Al presentar diferentes iniciativas sobre el marco normativo del Congreso, sus autores han coincidido en que para resolver la problemática de su funcionamiento interno, es necesario renovar la reglamentación vigente y que cada Cámara cuente con su propio ordenamiento.³¹⁰ En virtud de que, para garantizar la expedites de procedimiento conveniente que cada asamblea cuente con:

- Una normatividad específica, adecuada a sus necesidades. (Ya que se trata de asambleas diferentes, tanto en su número de integrantes, como en el número de partidos políticos representados).
- Disposiciones desarrolladas a partir de las prácticas parlamentarias propias de cada cámara.
- Un sustento de mayor jerarquía para las normas, previas en los distintos acuerdos parlamentarios que aprueba cada cámara en lo individual.
- Procedimientos específicos, para ejercer las facultades exclusivas que tiene conferida cada cámara, como es el caso de la aprobación del Decreto de presupuesto anual de la Federación en el caso de la Cámara de Diputados y la ratificación de tratados internacionales en el caso del Senado.

Sin embargo, la creación de reglamentos independientes ha constituido uno de los primeros obstáculos que ha enfrentado el proyecto, ya que si bien esto contribuiría a hacer más eficiente el proceso legislativo, debe considerarse que:

- Ambas cámaras tienen participación en el proceso previsto por el artículo 72 constitucional, por lo que para modificar la legislación reglamentaria de este artículo, se debe contar con la aprobación de ambas asambleas, en virtud, no sólo de la importancia que reviste este ordenamiento, sino también de que las actuaciones del Congreso, se rigen bajo el principio de control intraorgánico, el cual quedaría anulado, si una de las cámaras aprobara unilateralmente las reglas para llevar a cabo el proceso legislativo.

³¹⁰ Iniciativa de Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, presentada por el Diputado Augusto Gómez Villanueva, Gaceta Parlamentaria del 4 de octubre de 2002.

Iniciativa de los senadores Lydia Madero García, Mariano González Zarur, Raymundo Cárdenas Hernández y Gerardo Buganza Salmerón, que contiene proyecto de decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores. Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre de 2001.

Iniciativa del Sen. César Jáuregui Robles, la que contiene proyecto de Reglamento del Senado de la República, Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre de 2001.

Iniciativa que expide el Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Hugo Rodríguez Díaz. Gaceta Parlamentaria del 27 de abril de 2004.

- Un reglamento aprobado por una cámara, no puede derogar un ordenamiento aprobado por el Congreso.

Es por lo anterior que, para solucionar este problema, se debe considerar la posibilidad de crear un solo reglamento con capítulos independientes para la Cámara de Diputados, y para el Senado, así como para las sesiones de Congreso General y de la Comisión Permanente.

Algunos de los aspectos que consideramos que el nuevo Reglamento del Congreso debe contener, para facilitar el desarrollo de los trabajos de las cámaras son:

- Nuevas reglas para las intervenciones.

Se deben establecer nuevos criterios que regulen el derecho al uso de la palabra tomado en consideración la importancia del asunto de que se trate. No puede dársele el mismo tiempo a un orador para debatir sobre una reforma constitucional, que para presentar una propuesta de punto de acuerdo, razón por la que el reglamento debe prever diferentes límites en el tiempo del uso de la palabra.

- Quórum de asistencia.

Uno de los requisitos para sesionar más controvertidos actualmente es el quórum, en razón de que en ocasiones los salones de sesiones lucen vacíos -situación que ha contribuido a que la opinión pública se forme una mala imagen de los senadores y diputados-, lo que propicia que se solicite reiteradamente su verificación durante las sesiones³¹¹ y con ello se genere un retraso considerable en el desarrollo de los trabajos del Pleno. No obstante, se debe tomar en cuenta que la mayoría de los legisladores se encuentran en otras reuniones dentro de los edificios de las cámaras, atendiendo reuniones de trabajo de las comisiones a que pertenecen. Por lo anterior, es necesario considerar la conveniencia de eliminar o bien flexibilizar, la regla que exige el quórum para que una sesión pueda desarrollarse, manteniendo la exigencia de

³¹¹ El artículo 112 del Reglamento Interior del Congreso General, establece que por acuerdo del Presidente o a petición de un miembro de la Asamblea se puede verificar el quórum.

éste sólo como requisito para incluirla y para llevar a cabo una votación. Por otra parte, es necesario establecer que excepcionalmente las convocatorias a reuniones de comisiones coincidan con las sesiones del Pleno.

- Registros de asistencia.

Es necesario que el Reglamento incorpore nuevas reglas que garanticen la asistencia de los legisladores a las sesiones, así como a las reuniones de comisión, en virtud de que además de que las inasistencias pueden ocasionar que no se lleve a cabo alguna sesión o reunión de comisión, constituyen una de las principales causas de desaprobación ante la opinión pública. Este problema se ha resuelto mediante acuerdos parlamentarios, no obstante, es evidente que es materia del Reglamento.

- Establecer normas que regulen el trabajo y los debates en comisiones.

En virtud de que las comisiones son grupos de trabajo que requieren de condiciones específicas para sus reuniones, se deben establecer reglas diferenciadas de las del Pleno, pues es en estos grupos de trabajo donde se debate con mayor intensidad.

- Crear disposiciones para regular el trabajo de las comisiones unidas.

Actualmente no se prevén reglas para normar el trabajo en comisiones unidas, lo que ha traído consecuencias negativas cuando se discute algún dictamen controvertido en estas circunstancias, en virtud de que:

- No se especifica que comisión debe desarrollar el dictamen;
- Si se deben reunir conjuntamente las comisiones para dictaminar, y
- Si debe ser sucesivamente.

En resumen, cuando el trámite es conjunto, se torna sumamente difícil, en virtud de la ausencia de reglas.

- Nuevas reglas para la dictaminación de Iniclativas.

Es necesario establecer nuevos plazos para dictaminar, ya que actualmente el Reglamento prevé que las comisiones deben presentar su dictamen dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido, lo cual materialmente resulta imposible, ya que una comisión no puede en ese lapso realizar adecuadamente todos los análisis y consultas que se requieren para aprobar o rechazar la mayoría de los dictámenes que le son turnados. Es por

esta razón que resulta necesario incrementar este término, no obstante, esto por sí sólo no puede ser, la solución absoluta, en virtud que muchas veces los dictámenes requieren análisis sumamente técnicos que las estructuras de las comisiones no pueden realizar.

- Crear reglas que permitan llevar a cabo las sesiones en forma ágil.

La creación de mejores instrumentos para que el Presidente de la Mesa Directiva pueda garantizar el orden en la sesión y con esto su adecuado desarrollo es necesaria. Lo cual se relaciona directamente con la urgente necesidad de contar con un estatuto de los legisladores.

5.3.3. Disciplina parlamentaria

El problema de la disciplina parlamentaria, no es un asunto de menor importancia en virtud de que la falta de normas que regulen el comportamiento de los legisladores en el desarrollo de sus labores parlamentarias, como el ejercicio de la Inmunidad que les confiere la Constitución, ha contribuido en gran medida a deteriorar la imagen del Congreso en su conjunto. De igual forma, la carencia de reglas que permitan al Presidente de la Mesa conducir ágilmente las sesiones y solventar algún inconveniente que se presente durante el desarrollo de las mismas, ha traído como consecuencia que la productividad se vea afectada, ya que, en ocasiones, incidentes fuera de la discusión entorpecen su desarrollo, con lo cual se pierde tiempo valioso.

Si bien en todos los parlamentos del mundo el debate político es una lucha de ideologías que puede provocar confrontaciones, debido a lo apasionado que pueden ser algunos de los actores, en la gran mayoría se han implementado fórmulas de cortesía política en el debate, para evitar las ofensas personales o injurias que desvirtúan el objeto de la discusión en el parlamento.

En nuestro país, la falta de un régimen de disciplina ha traído consecuencias negativas en el desarrollo de los trabajos legislativos y la imagen de los

legisladores, ya que si bien éstos tienen derechos y prerrogativas, no están sujetos a un régimen de responsabilidades en relación a su desempeño como miembro de la cámara y al interior de la misma.

Por lo anterior, pueden presentarse actos o manifestaciones que impidan el adecuado funcionamiento de las cámaras, razón por la cual es conveniente la creación de normas que garanticen que los legisladores se conduzcan con respeto, cortesía política y civilidad, en sus actuaciones dentro y fuera de las cámaras.

El estatuto de los parlamentarios es el conjunto de normas que regulan los derechos y las obligaciones de los legisladores, el cual se ha vuelto un controvertido tema, sin embargo de urgente necesidad. Este puede ser parte del Reglamento Interior y en él deben incorporarse por lo menos la regulación de:

- Las dietas;
- Las votaciones en las sesiones;
- La asistencia a las sesiones del pleno de las comisiones;
- El desempeño de las comisiones que se confieran a un legislador, y
- La disciplina en el Recinto de la Cámara.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que, si se pretende que los legisladores puedan contar con mayor información del Ejecutivo, incluyendo la clasificada, es conveniente que en el régimen de disciplina se incorporen sanciones severas para quienes no guarden reserva sobre la información que se considere como tal.

5.3.4. Aprobación de proyectos de decreto por parte de las comisiones

La gran cantidad de actividades que las cámaras deben llevar a cabo, así como la falta de disposiciones que regulen el trabajo en las comisiones -que es donde se origina el rezago-, ha provocado que sea cada vez más difícil examinar, discutir y resolver en forma rápida, eficaz y de manera plenamente informada, la diversidad de asuntos que por mandato constitucional se les encomienda, además de que

algunos de éstos técnicamente son muy complejos, lo que dificulta aún más su discusión y eventual aprobación.

Es por esta razón que resulta sumamente conveniente agilizar algunos de los procedimientos que llevan a cabo las cámaras, como por ejemplo la aprobación de algunos proyectos de decreto que actualmente resuelve el Pleno. Sería conveniente que las comisiones pudieran aprobar con facultades delegadas algunos proyectos de decreto con el fin de descargar a la asamblea del exceso de trabajo. Lo anterior en virtud de que los distintos grupos parlamentarios tienen en las comisiones proporcionalmente la misma representación que en el Pleno, por lo que, en la práctica, en las sesiones plenarias de las cámaras se da una repetición de los argumentos, objeciones y defensas que se expusieron en la comisión de dictamen legislativo.

Si bien las comisiones son los órganos que impulsan el proceso de discusión de los proyectos de decreto, debe tomarse en cuenta que el Pleno es el órgano máximo de decisión del Poder Legislativo. Por lo que en ellas no debe ser delegada, la facultad de aprobar todos los decretos en forma absoluta. Sólo debe delegarse la facultad de aprobar decretos para conceder permisos, para:

- Trabajar en misiones diplomáticas extranjeras;
- Recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros, y
- Ausentarse del país en el caso del Presidente de la República.

De igual forma, debe darse posibilidad al Pleno de recuperar el trámite ordinario, cuando así lo considere pertinente.

5.4. Profesionalización de los cuerpos de apoyo parlamentario

Para fortalecer al Congreso, la instauración del servicio de carrera en sus cámaras es determinante, en virtud de que el apoyo calificado y suficiente que requiere la complicada labor de los legisladores, resulta un elemento necesario para que ejerzan sus facultades adecuadamente. Por otra parte, se debe tener en cuenta

que ante la falta de reelección legislativa, la profesionalización y permanencia de los cuerpos de asesores técnicos de apoyo, puede ser un camino para la profesionalización y consecuente mejoramiento del trabajo parlamentario.

Por lo anterior, resulta conveniente analizar esta importante institución, así como los avances que ha tenido el proceso para instaurarla en México.

5.4.1 El servicio de carrera

Con la implantación del sistema político emanado de la revolución -que propiciaba la constante renovación de cuadros, con el fin de permitir que todos los grupos que se aglutinaban en el partido hegemónico tuvieran oportunidad de ocupar un puesto en la administración pública federal, el Congreso de la Unión o el Poder Judicial-, se impidió la formación de funcionarios públicos de carrera, con el consecuente deterioro en la prestación de servicios públicos y la creación de un enorme pero ineficiente aparato burocrático. A pesar de los importantes cambios que se originaron con el proceso de Reforma del Estado, el tema de la profesionalización del servicio público, por muchos años, quedó al margen. Salvo algunas excepciones como la Universidad Nacional o el servicio diplomático, el servicio civil de carrera no existía en la administración pública de nuestro país.

En los últimos años, los cambios en la conformación de las cámaras y la alternancia en el Ejecutivo fueron un factor determinante en el impulso del servicio público.

En nuestro país, la profesionalización de la función pública inició en la Universidad Nacional Autónoma de México,³¹² donde se instauró el primer servicio de carrera. Posteriormente, se implementó en Ejecutivo Federal, en las siguientes áreas:

- El servicio exterior,
- La carrera magisterial,

³¹² Artículo 14 de Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1946.

- El servicio profesional agrario,
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática,
- Procuraduría General de la República
- Recientemente, en el Servicio de Administración Tributaria y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Dentro de los organismos constitucionales autónomos:

- El Instituto Federal Electoral, (servicio profesional electoral);
- El Instituto Electoral del Distrito Federal; y
- El Banco de México.

Finalmente, en abril del 2003, se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,³¹³ con lo cual se abrió una nueva etapa en lo que respecta a profesionalización de la función pública.

El servicio civil de carrera consiste en el establecimiento de un sistema de reclutamiento y ascenso basado en la calificación de los méritos del individuo que garantice la defensa del interés público, continuidad, eficiencia y memoria institucional. Este sistema busca mejorar el desarrollo de los servidores públicos mediante la creación de incentivos y la disminución de prácticas discrecionales en el reclutamiento de funcionarios y la organización de los puestos en la administración pública.

El servicio de carrera surge como respuesta a tres retos administrativos 1) la demanda de personal altamente calificado para afrontar los nuevos retos que asume la función pública; 2) las nuevas condiciones prevalecientes en el ámbito mundial, y 3) el profundo desprestigio de los funcionarios públicos, debido a casos de corrupción, abuso de funciones e impunidad en el ejercicio de sus funciones.³¹⁴

La instauración del servicio de carrera en nuestro país ha enfrentado una serie de problemas y descualificaciones, como las que afirman que sólo es un mecanismo

³¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Abril de 2003.

³¹⁴ Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera. Un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servicios públicos en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1999. Pág. 63.

para crear cotos de poder en las estructuras de la administración pública, y un impedimento para la movilidad en los órganos de decisión política. Al respecto, Mauricio Merino señala que, no todos los puestos públicos tienen funciones políticas, ni el ejercicio del poder abarca necesariamente a todas las funciones propias de la administración pública.³¹⁵ Puede suponerse que la cantidad de funcionarios del servicio podría ser muy grande, sin embargo, sólo son sujetos del servicio civil en la Administración Pública Federal.³¹⁶

6.4.2 El servicio de civil de carrera en el Congreso de la Unión

En diversos foros, se ha expuesto la conveniencia de crear el servicio de carrera en el Congreso, argumentando que este contribuiría determinantemente a fortalecerlo.³¹⁷ Al respecto, Cecilia Mora Donatto señala que "uno de los elementos que han contribuido al debilitamiento de las facultades del Legislativo es la falta de apoyo técnico para los congresistas" y sostiene la conveniencia de que el Poder Legislativo mexicano cuente con un selecto grupo de profesionales competentes e independientes, peritos en determinadas áreas que auxilien a los legisladores proporcionándoles la información técnica requerida para realizar sus funciones.³¹⁸ Mauricio Rossell comenta que reintroducir la reelección y fortalecer los cuerpos técnico de apoyo a las labores parlamentarias impulsaría la profesionalización de los legisladores y de los trabajos cárnales, asegurando así niveles aceptables de calidad de los trabajos parlamentarios, lo cual favorecería una mejor estructuración y organización de las cámaras y reforzaría la especialización parlamentaria; promovería la eficiencia, la productividad y la continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley, y propiciaría una mayor independencia del Poder Legislativo respecto del Presidente y de las

³¹⁵ Merino, Mauricio, "Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública"; Tomo II. Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C. México 1976. Págs. 481-491.

³¹⁶ Artículo 5° de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

³¹⁷ Ciclo de conferencias sobre el servicio de carrera en el Senado de la República del 3 al 6 de mayo. Dr. Pedro Salazar, primera mesa de las reformas urgentes al Congreso 17 de marzo de 2004.

³¹⁸ Mora Donatto, Cecilia. Op. Cit. Pág. 221.

dirigencias de los partidos.³¹⁹ Por su parte, Héctor Díaz Santana comenta que: "El gran problema que existe en el Poder Legislativo mexicano es el sistema de asesoría parlamentaria", y agrega que esa, circunstancia se vuelve más compleja como consecuencia de que los asesores no tienen el nivel de conocimientos óptimos que requieren para desempeñar un trabajo en el que su obligación sea otorgar insumos de alta calidad para el debate parlamentario.³²⁰ Como puede observarse, en los anteriores comentarios existe coincidencia en la necesidad de profesionalizar a los funcionarios que apoyan a los legisladores, opinión que se generaliza cada vez más entre los autores que analizan la problemática del Congreso Mexicano.

Por su parte, María de la Luz Mijangos señala, con respecto al control presupuestal, que los parlamentos en general no cuentan con los equipos materiales y personales de apoyo, esto, aunado a la especialización de la materia presupuestaria, hace que la labor de control se dificulte aún más y no sea efectiva.³²¹ En nuestro Congreso, esta situación es aún mas grave, pues es evidente que los recursos con que cuenta la Cámara de Diputados -a pesar de los esfuerzos que se han hecho en esta materia, como la creación del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas-, para supervisar la ejecución del Presupuesto de Egresos sean insuficientes para lograr un control efectivo de la cuenta pública.

Resulta conveniente señalar que actualmente la mayor parte de los asesores técnico-parlamentarios del Congreso se encuentran en las distintas comisiones y que éstos son nombrados en su mayoría por el Presidente de la comisión, sin que medie evaluación de méritos. por que, generalmente no son especialistas en la materia de la comisión, lo cual es un inconveniente para el desarrollo de los trabajos. Esta situación obedece a que durante mucho tiempo las comisiones no

³¹⁹ Rossell, Mauricio. Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia Internacional. Cámara de Diputados LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México 2000. Pág. 288.

³²⁰ Díaz Santana, Héctor. Los Servicios de Información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano una reforma pendiente. La Cámara de Diputados en México. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. FLACSO. México. 2000. Pág. 213.

³²¹ Mijangos, María de la Luz. Op. Cit. Pág. 151.

requirieron de trabajos técnicos, ya que las iniciativas que se presentaban - principalmente del Ejecutivo- eran turnadas a éstas y posteriormente dictaminadas y aprobadas sin mayor discusión. Tiempo después, con la pluralidad que se generó en la Cámara de Diputados, se propiciaron distintos intentos de profesionalización del apoyo técnico, ejemplo de esto lo encontramos en los siguientes antecedentes:

La Unidad de Estudios de las Finanzas Públicas (Hoy Centro de Estudios de las Finanzas Públicas). Creada a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP),³²² como un 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.³²³ Este órgano surgió con el objetivo fundamental de atender los requerimientos de las comisiones, comités, grupos parlamentarios y diputados, en materia de hacienda pública. El nombramiento de director, investigadores y analistas se realizó por concurso abierto de acuerdo con lo previsto por acuerdo de creación.³²⁴

El Servicio de Investigación y Análisis (SIA). La creación de este servicio, en 1999, se fundó en el Acuerdo por el que se creó el Sistema Integral de Información y Documentación³²⁵ y un acuerdo de la CRICP,³²⁶ que facultó al Oficial Mayor y al Presidente del Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados a expedir una convocatoria para ocupar los puestos de Investigador parlamentario y de asistente de Investigador.³²⁷ El proyecto original proponía la creación de nueve divisiones:

³²² Acuerdo parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, aprobado por el Pleno el 7 de abril de 1998.

³²³ Artículo 1º del Acuerdo de Creación de la Unidad.

³²⁴ Artículo 8 y 12 del Acuerdo de Creación. La convocatoria para el concurso de oposición fue publicada el 21 de julio de 1998, en la Gaceta Parlamentaria.

³²⁵ Diario de los Debates del 20 de diciembre de 1991.

³²⁶ Creado mediante acuerdo del 20 de abril de 1999, por el cual se instruye a la Oficialía Mayor para proveer el trámite administrativo para la contratación, en el marco del Servicio Profesional Legislativo, del personal que formará parte del Servicio de Investigación y Análisis.

³²⁷ Convocatoria publicada el día 3 de julio de 1999, en el periódico Excelsior y en la Página Web de la Cámara de Diputados.

- Política Interior.
- Política Social.
- Economía y Comercio.
- Política Exterior.
- Política Educativa y de la Ciencia.
- Política Urbana.
- Política Agropecuaria.
- Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- Documentación Legislativa.

El 14 de abril de 1999, el Comité de Administración propuso iniciar con el establecimiento de tres divisiones política interior, política social, economía y comercio. Con la Creación del SIA se buscó integrar un área especializada de investigación y análisis que apoyara la labor de los diputados, la cual estaría adscrita a la biblioteca. El Servicio, sigue operando a la fecha, adscrito a la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara.

No obstante los avances descritos, la operación del servicio de carrera en la Cámara de Diputados aún no es una realidad.

En esta parte es conveniente señalar que la inoperancia del servicio civil en el Congreso Mexicano, tiene las siguientes consecuencias:

- Se pierde la continuidad de los trabajos pues las comisiones renuevan su personal, con el inicio de cada legislatura.
- Los servidores públicos no gozan de estabilidad en el empleo, lo que dificulta que estos logren altos niveles de especialidad.
- Se pierde la memoria institucional.
- La asignación de los puestos se llevan a cabo con un altísimo grado de discrecionalidad.

La Institucionalización de la asesoría parlamentaria es requisito indispensable para fortalecer al Legislativo. Con el servicio de carrera en el Congreso se garantizaría la continuidad de los trabajos legislativos, apoyo técnico y la asesoría de calidad previos a la dictaminación de las comisiones, además de trabajos que apoyen a la presentación de los dictámenes, como argumentación, redacción, coherencia con el sistema normativo, de los cuales, las comisiones serán las principales beneficiadas.

Actualmente, existen propuestas que señalan que uno de los factores fundamentales para el fortalecimiento del Congreso es la profesionalización de los legisladores mediante mecanismos como la reelección, sin embargo, ésta por sí sola no garantiza la profesionalización de los legisladores, ya que ésta debe apoyarse en:

- El fortalecimiento de los cuerpos técnicos de apoyo, y
- El incremento en la calidad y cantidad de recursos materiales y técnicos, de que disponen las cámaras.

La profesionalización es un mecanismo que fortalece y cohesiona a las instituciones haciéndolas resistentes a los cambios políticos, y flexibles a las demandas sociales.

No es posible que el Congreso cumpla con sus funciones, sin una estructura adecuada

5.4.2.1 El servicio civil de carrera en la Ley Orgánica de 1999.

Con el fin de fortalecer los cuerpos de apoyo al trabajo legislativo, en 1999 en la nueva Ley Orgánica se estableció formalmente el servicio civil de carrera en el Congreso Federal, disponiendo las bases para organizar su estructura básica y definiendo los órganos de gobierno que en cada cámara expedirían el estatuto en el que se desarrollarían las reglas de operación del servicio,³²⁶ sin embargo, a la fecha no se ha iniciado su operación en ninguna de las dos cámaras, contraviniendo lo ordenado en las disposiciones transitorias de los estatutos tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. No obstante, a continuación se realizará un breve análisis de la regulación del servicio de carrera, el proceso que se ha desarrollado en cada cámara para ponerlo en marcha y el estado en que se encuentra.

³²⁶ Previsto en la Sección Quinta del Capítulo Séptimo, del Título Segundo de la Ley Orgánica del Congreso General para la Cámara de Diputados y en la sección cuarta del capítulo sexto del título tercero, del mismo ordenamiento para el Senado de la República.

En el caso de la Cámara de Diputados se dispuso que la Conferencia para la Organización y Programación de los Trabajos Legislativos, propusiera al Pleno el Proyecto de Estatuto que regiría la organización y funcionamiento de:

- La Secretaría General.
- La Secretaría de Servicios Parlamentarios.
- La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.
- Los centros y unidades.
- así como lo relativo a los servicios de carrera.³²⁹

En la Cámara de Senadores, se designó a la Comisión de Estudios Legislativos para elaborar el proyecto de Estatuto del servicio civil de carrera del Senado, para la aprobación del Pleno,³³⁰ el cual fue aprobado tres años más tarde, el 7 de noviembre de 2002.³³¹

Al desarrollar el Estatuto de la Cámara de Diputados se consideró necesario consolidar una transformación de largo alcance y funcionalidad, lo que propició, ineludiblemente, el diseño de formas novedosas que contribuyeran a profesionalizar la función pública y dotarla de certidumbre jurídica.

En los considerandos del proyecto de Estatuto se señaló que los cuerpos que integrarían la función legislativa y la función administrativa de la Cámara de Diputados serían producto de un esfuerzo orientado a:

- Consolidar un sistema de personal que responda a sus necesidades;
- Contar con apoyo eficiente, oportuno y de calidad para el desarrollo de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros, e
- Impulsar los avances que en los últimos años ha venido realizando la cámara, para lograr estructuras profesionales y técnicamente eficaces para desarrollar sus funciones.³³²

En la argumentación del proyecto de Estatuto de la Cámara de Diputados presentado por la Conferencia, se señalaba que los fines del servicio de carrera consistían en "formar a funcionarios de alta calidad que provean a los servicios

³²⁹ Artículo 38, Inciso b) de la Ley Orgánica del Congreso General.

³³⁰ Numeral 2 del artículo 114 de la Ley Orgánica del Congreso General.

³³¹ El Estatuto del Senado, fue aprobado por el Pleno el 7 de noviembre de 2002. Diario de los Debates del Senado del 7 de noviembre de 2002.

³³² Considerandos del proyecto presentado por la Conferencia el 28 de abril de 2000.

que se prestan en la cámara" y asimismo garantizar que su desempeño se realice bajo los principios de:

- Legalidad;
- Objetividad;
- Productividad, y
- valores éticos de la función pública como son:
 - lealtad;
 - probidad;
 - imparcialidad;
 - Integridad;
 - responsabilidad;
 - respeto, y
 - vocación de servicio.³³³

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados fue aprobado el 28 de abril de 2000.³³⁴ En este cuerpo normativo se establecieron los criterios generales, los mecanismos de ingreso y desarrollo de funcionarios, las reglas de movilidad, percepciones, incentivos y reconocimientos, así como lo relativo a la separación, infracciones y sanciones y procedimientos disciplinarios en materia del servicio de carrera. Por otra parte, con base en los principios descritos en el artículo 72, se determinaron los fines del servicio que consisten en:

- a) Formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de las atribuciones y funciones de la Cámara;
- b) Proveer a los servicios que se prestan en la Cámara de personal calificado;
- c) Garantizar que el desempeño de los funcionarios del servicio se realice bajo los principios de legalidad, objetividad, productividad, imparcialidad, disposición y compromiso institucional, y
- d) Garantizar a los funcionarios de los cuerpos del servicio su permanencia, promoción y ascenso, en tanto cumplan con las disposiciones del presente Estatuto y demás ordenamientos aplicables.

En el Estatuto también se establecieron los derechos y las obligaciones de los funcionarios del servicio de carrera y los procesos de capacitación a que deben

³³³ Inciso c) de la descripción del contenido del proyecto presentado por la Conferencia el 28 de abril de 2000.

³³⁴ Aprobado en la sesión del Pleno del 28 de abril de 2000.

sujetarse, los cuales comprenden la formación, actualización y especialización, las modalidades de las evaluaciones periódicas del desempeño. Además se planteó esquemas de remuneración, promoción y ascenso, acordes con la estructuración en rangos y a las responsabilidades de cada puesto, basados en el mérito, la responsabilidad, y la capacidad profesional, con el que se posibilita un reconocimiento y un aliciente para los miembros del servicio a quienes ofrece estabilidad y seguridad en el empleo y en su trayectoria profesional dentro del mismo.

Con el Servicio de Carrera previsto en el Estatuto se buscaba facilitar e impulsar:

- La continuidad de las funciones parlamentarias y administrativas y financieras de la Cámara más allá de los cambios de Legislaturas.
- La conservación de una memoria institucional.
- Un apoyo técnico y profesional a la labor de los legisladores que sea eficiente, eficaz e imparcial.

En el año 2000, con fundamento en el Estatuto aprobado,³³⁵ se convocó al primer proceso de capacitación y evaluación de aspirantes al servicio de carrera de la Cámara de Diputados. A partir de mayo fue difundida ampliamente la primera convocatoria para integrar los cuerpos administrativo y legislativo,³³⁶ la cual se hizo extensiva a todo el personal contratado, antes y durante la LVII Legislatura. El proceso comprendió tres fases: selección de aspirantes, capacitación propedéutica y evaluación final.

No obstante el proceso quedó inconcluso, ya que, aun cuando algunos de los aspirantes cumplieron con los requisitos dispuestos por el Estatuto y la convocatoria, no se les otorgó nombramiento alguno, en virtud de que no se constituyó el Consejo Directivo que prevé el Estatuto, ni tampoco se elaboró el catálogo de rangos y puestos previsto en el artículo 77.³³⁷ La razón por la cual no

³³⁵ Artículos cuarto, sexto, séptimo y octavo transitorios y demás relativos del Estatuto, así como lo dispuesto por el artículo 90 del mismo ordenamiento.

³³⁶ La convocatoria fue publicada el 8 de junio de 2000 en la Gaceta Parlamentaria.

³³⁷ El artículo segundo transitorio señala que "a más tardar el 25 de mayo del 2000, la Secretaría General presentará a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos

se culminó el proceso, fue que los Integrantes de la LVII Legislatura consideraron conveniente que el inicio de la operación del Servicio de Carrera quedara en manos de la LVIII Legislatura, la cual no concluyó el proceso.³³⁸

Es importante resaltar que el artículo Cuarto transitorio del Estatuto señala que el Consejo Directivo de la Unidad de Capacitación y Formación Permanente deberá quedar integrado a más tardar el 31 de mayo del 2000, a efecto de iniciar sus funciones al día siguiente, sin embargo, esto no ha ocurrido. Por otra parte, en este mismo artículo se establece la obligación de la Secretaría General de presentar a la Conferencia, para su aprobación, a más tardar el 31 de mayo del 2000, los programas relativos al proceso de capacitación, evaluación e ingreso a que se sujetarán los servidores que actualmente están contratados por la Cámara, a efecto de que se les otorgue, en su caso, el nombramiento en el rango y nivel del cuerpo que corresponda, los cuales a la fecha no han sido presentados.

El servicio civil en la Cámara de Senadores sigue los mismos criterios que en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el órgano de gobierno del servicio es la Mesa Directiva,³³⁹ apoyado por una Unidad de Revisión y resolución de controversias.

Debe destacarse que al igual que en la Cámara de Diputados, el servicio civil de carrera del Senado tampoco ha iniciado su operación, contraviniendo lo dispuesto por el artículo Sexto transitorio que dispone que "el servicio civil deberá operar en su totalidad a más tardar dos años después de la entrada en vigor del Estatuto", -es decir, el Servicio Civil debió haber iniciado su operación en noviembre de 2004-, lo cual no sucedió. Por otra parte, no se ha cumplido con lo dispuesto por el artículo Cuarto transitorio que dispone que la Mesa Directiva deba nombrar al titular del Centro de Capacitación y Formación Permanente (CECAFP) dentro de los 60 días hábiles siguientes a la aprobación del Estatuto. Asimismo, el artículo

el organograma general de la Cámara de Diputados; las bases, modalidades y tiempos para la reestructuración orgánica prevista en el presente Estatuto; el Manual de Organización; así como el Catálogo de Rangos y Puestos "

³³⁸ En la actual LIX, el proceso para iniciar la operación del servicio no ha sido retomado.

³³⁹ Artículo 9 del Estatuto del Servicio de Carrera de la Cámara de Senadores.

Séptimo transitorio determina que el titular del CECAFP, debía someter a la consideración de la Mesa Directiva dentro de los 180 días siguientes a su nombramiento los siguientes Instrumentos:

- Lineamientos Relativos al Desarrollo de los Procesos del Servicio Civil;
- Catálogo de Puestos;
- Tabulador Salarial del Servicio Civil;
- Manual de Normas y Procedimientos para el Reclutamiento y Selección, Convocatoria, Concurso, para el Ingreso y Ocupación de Vacantes del Servicio Civil;
- Programa Institucional de Formación y Capacitación;
- Manual de Normas y Procedimientos para las Promociones y Ascensos;
- Propuesta de Ajuste a la Curva Salarial, y
- Sistema de Evaluación de la Productividad y Desempeño.

Mismos que a la fecha no han sido presentados para su aprobación.

No obstante que el proceso para incluir la operación del servicio de carrera en esta Cámara, tiene un importante retraso con respecto a lo previsto por los transitorios del Estatuto, se han dado importantes avances encaminados a la instauración del mismo. En el documento llamado "Reglas Generales y proceso de Incorporación al Servicio Civil de Carrera de la Cámara de Senadores".³⁴⁰ se encuentra proyectada la impartición de un curso propedéutico el 20 de mayo de 2004, como parte del proceso de incorporación al Servicio Civil de Carrera de los funcionarios que actualmente prestan sus servicios en el Senado, con lo que se inició la etapa de selección de aspirantes, sin embargo, las evaluaciones finales se llevarán a cabo hasta enero de 2005, por lo que la operación podría iniciarse hasta mediados de ese año.

³⁴⁰ Publicado por el Centro de Capacitación y Formación Permanente en mayo de 2004.

Conclusiones

1. El principio de la división de poderes emanado de las teorías de Aristóteles, Locke y Montesquieu, hoy en día es determinante para el funcionamiento eficaz y democrático de los Estados modernos. En el caso de México, a lo largo de su historia como nación independiente, la división de poderes sufrió varias distorsiones que produjeron consecuencias muy negativas para el país. Derivado del movimiento revolucionario de 1910, se estableció un modelo de Estado en el que el Ejecutivo tiene preeminencia sobre los otros órganos. Es por esta razón que, el equilibrio real entre poderes, ha constituido el principal objetivo del proceso posrevolucionario de Reforma del Estado, lo que puede apreciarse en el gran número de modificaciones realizadas en el marco de ésta a la Constitución, las cuales tuvieron como objetivo el fortalecimiento del Poder Legislativo y el Judicial.

2. Si bien la división de poderes en los últimos años se ha visto fortalecida, al avanzar el Poder Judicial de la Federación en su autonomía y cesar la Intervención directa del Presidente de la República al interior de las cámaras, no es posible afirmar que actualmente exista un pleno equilibrio entre poderes, en virtud de que aún continúa la preeminencia del Ejecutivo especialmente sobre el Congreso, la cual puede apreciarse en las estructuras con que cuenta el Ejecutivo, que marcan una considerable diferencia en las capacidades de operación, y son el medio para influir determinadamente en las decisiones de los legisladores, ya que éstas, en contraste con los órganos de las cámaras, cuentan con los recursos suficientes para generar proyectos de ley viables, así como los argumentos técnicos para hacerlos prosperar, sin que los legisladores, en la mayoría de los casos, cuenten con información que les permita rebatirlas, enmendarlas o rechazarlas. Por otra parte, actualmente el legislativo no cuenta con la capacidad técnica para modificar significativamente proyectos como el presupuesto de egresos, además de que por las dimensiones del aparato de la administración pública, resulta casi imposible que pueda supervisarlos adecuadamente, por lo que el control que el Congreso ejercer, sobre el Ejecutivo es ineficaz. Es por lo

anterior, que consideramos que no habrá una efectiva división de poderes hasta que el Congreso sea fortalecido y el Poder Judicial cuente con autonomía financiera.

3. A partir de la independencia de México, las estructuras de las cámaras durante varias épocas estuvieron ajenas a las circunstancias políticas y sociales, lo que se debió, entre otras causas, a la preponderancia que los textos constitucionales otorgaron al Poder Ejecutivo, en especial el de 1917, lo cual propició un limitado desarrollo del Congreso. Es por esta razón que los distintos reglamentos que lo rigieron, incluyendo la Ley Orgánica de 1979, tuvieron una escasa evolución, lo que trajo como consecuencia un escaso desarrollo de sus órganos funcionales y de gobierno. Fue hasta 1999, con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso General, cuando se introdujeron cambios importantes que permitieron fortalecer sus estructuras, modificando las normas que regían a algunos de sus órganos de gobierno, además de suprimir y crear otros tomados de la experiencia europea. En términos generales, estas modificaciones y adiciones han contribuido a mejorar la operación de las cámaras y a facilitar los consensos; sin embargo, en algunos casos se requiere realizar ajustes.

4. En lo que respecta a la evolución de la estructura, una de la más importantes figuras que se incorporó a nuestro sistema parlamentario con el proceso de Reforma del Estado, son los grupos parlamentarios, que no obstante que limitan la actuación de los legisladores en lo individual, han contribuido considerablemente al fortalecimiento del Congreso, al fungir como instrumento de coordinación de los intereses de los miembros de un mismo partido, constituyéndose como el medio para garantizar la libre expresión de la ideología partidista y la formación de criterios grupales.

5. El Poder Legislativo ejerce funciones determinantes para el funcionamiento del Estado, entre las que se encuentra la legislativa, que a lo largo de la historia del Congreso Mexicano ha sido considerada la más importante, no obstante la

tendencia mundial de los parlamentos, ha sido desplazada a segundo término, debido a que su ejercicio implica cada vez más el análisis de información técnica de alta especialidad. Por esta razón es que en la mayoría de los parlamentos sólo se expiden regulaciones básicas, pero que le permiten supervisar su aplicación. Con esta medida se busca que el Ejecutivo al reglamentar la materia, desarrolle minuciosamente las cuestiones técnicas, ya que éste cuenta con los elementos suficientes para hacerlo. Tomando en consideración lo anterior, el Congreso Mexicano debe enfatizar sus esfuerzos en el desarrollo de la función de control, que es inherente a los parlamentos.

6. La falta de una estructura sólida y especializada es uno de los principales problemas que actualmente enfrenta el Congreso, en virtud de que le impide ejercer sus funciones conforme a lo dispuesto por la Constitución y lo coloca en una considerable desventaja frente al Ejecutivo. Esto puede observarse en las deficiencias que las cámaras presentan en el análisis y procesamiento de información necesaria para debatir las propuestas de ley o decreto. En lo que respecta a la función de control, la falta de recursos humanos y materiales contribuye a que ésta no se ejerza plenamente, debido a que no se cuenta con los medios idóneos para supervisar a los otros entes del Estado; asimismo, en lo que respecta al ejercicio de la función financiera, esta presenta algunas deficiencias que se generan con la falta de recursos técnicos suficientes para analizar adecuadamente el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, o la iniciativa de Ley de Ingresos.

7. Con el proceso de Reforma del Estado se introdujeron modificaciones a la regulación de los medios de control de que dispone el Legislativo para supervisar al Ejecutivo, lo cual si bien representó un avance significativo, continúan siendo deficientes, ya que además de que en algunos casos no se cuenta con los medios para ejercerlos adecuadamente, el diseño limita la actuación de las cámaras. Este es el caso de los períodos muy cortos de sesiones, el obsoleto e inadecuado formato para la presentación del Informe de Gobierno, las reglas que impiden que

en las comparecencias haya un mayor intercambio de puntos de vista y por tanto se tornen ásperas e improductivas, así como la falta de facultades para ratificar los nombramientos de los altos funcionarios del Ejecutivo y las reglas que limitan el ejercicio de la facultad de investigación.

8. La Reforma del Estado es un proceso permanente en el que se modifican las instituciones del Estado, por diversas causas, tanto internas como externas. Entre las externas se encuentran las modificaciones en el entorno económico internacional y de los sistemas políticos del mundo. En lo que corresponde a las internas, éstas responden a la dinámica propia de la evolución de cada nación, y deben incidir sobre cuestiones medulares como la forma de gobierno, la forma de Estado y la organización del poder público. Si bien, el proceso de Reforma del Estado que han experimentado nuestras instituciones ha contribuido a perfeccionar las reglas para que su actuación sea más eficiente y democrática, tanto en materia política como económica, no es posible considerarlo como un proceso concluido.

9. No obstante que en materia de fortalecimiento del Legislativo en el marco de la Reforma del Estado, ha habido importantes avances, derivados de un número considerable de modificaciones, tres son las que determinaron el rumbo actual del Congreso: la reforma de 1963 que creó los "diputados de partido"; la llamada reforma política de 1977, y la reforma de 1996, que sentó las bases para la alternancia en la Presidencia de la República. Cabe destacar que el proceso de Reforma del Estado, en lo que al Poder Legislativo respecta, se ha centrado en modificaciones a la parte organizacional y las reglas para su conformación que fueron determinantes para incrementar el número de representantes de oposición que se incorporaron al Congreso, por lo que aún se requieren nuevas disposiciones que contribuyan a eficientar su funcionamiento y el ejercicio de su facultades.

10. Existe la posibilidad de llevar a cabo una Reforma del Estado sin modificar la Constitución. Ejemplo de esto lo encontramos en las reformas a determinadas leyes secundarias que permitirían fortalecer las facultades del Legislativo, como la Ley de Planeación, toda vez que la Constitución, en su artículo 28, prevé que el Congreso tendrá la participación que ésta disponga, por lo que mediante una modificación se puede incrementar su participación en materia de planeación incorporando mayores controles. En materia de nombramientos puede ocurrir lo mismo, salvo que en este caso la ley que prevé la fracción II del artículo 76 de la Constitución no ha sido expedida.

11. En el marco de la Reforma del Estado es posible construir un Congreso fuerte, mediante modificaciones que le permitan ejercer eficazmente sus funciones y que fortalezcan su estructura a través de la profesionalización de los legisladores y de los cuerpos de apoyo, con lo cual se contribuirá para alcanzar el equilibrio entre poderes. Entre estas reformas se encuentran:

- La modificación al artículo 59 constitucional, a fin de permitir la reelección inmediata de legisladores, que es clave en este proceso, ya que favorecería la profesionalización, generaría una relación más estrecha entre el legislador y sus electores, además de constituir una forma de calificación del trabajo de los legisladores. Cabe señalar que la reforma que introdujo la prohibición de la reelección inmediata, tenía como objetivo fundamental debilitar a las estructuras partidistas locales, y en segundo término fortalecer el predominio del Ejecutivo Federal, constituyéndose en un eficaz instrumento para debilitar y someter al Congreso. Por esta razón han sido presentadas numerosas propuestas para revertir esta reforma, sin que a la fecha ninguna haya prosperado.
- Reformas constitucionales y legales que permitan al Congreso ejercer eficazmente las facultades de control y evaluación que le han sido conferidas por la Constitución y que constituyen una actividad inherente a su naturaleza. En esta materia se requieren modificaciones que:

- Autoricen a las cámaras para citar a comparecer a cualquier persona que pueda aportar información necesaria para sus investigaciones.
- Garantizar el flujo de información entre el Legislativo y el Ejecutivo.
- Faculten cuando menos al Senado para participar en las designaciones de funcionarios del Ejecutivo.
- Amplíen el espectro de las comisiones de investigación, a fin de que estas puedan investigar a cualquier ente que reciba recursos de la Federación.
- Autoricen a ambas cámaras para conocer de la materia de presupuesto y tratados internacionales, además de incluir la participación del Congreso en la negociación de estos últimos y no sólo en la ratificación.
- Otorguen al Congreso mayor participación en el diseño y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.
- Modifique el formato del Informe de Gobierno, con el fin de hacer posible el intercambio de ideas entre el Legislativo y el Ejecutivo, en un marco de respeto mutuo.
- Se amplíen los periodos de sesiones.
- Es prioritaria una nueva reglamentación que regule los trabajos de cada cámara en forma independiente, incorporando normas que:
 - Hagan más eficiente su funcionamiento,
 - Agilicen el proceso legislativo, e
 - Implementen un régimen de disciplina parlamentaria.

Debe tomarse en cuenta que, por varios años, el desempeño del Congreso ha estado obstaculizado por reglas que fueron diseñadas para enfriar el debate y garantizar la aprobación de las propuestas del Presidente de la República, además de que la falta de regulación de la actuación de los legisladores ha contribuido a deteriorar la imagen del Poder Legislativo.

- Finalmente, la profesionalización de los cuerpos de apoyo parlamentario es determinante para lograr un Poder Legislativo fuerte, pues la labor de los legisladores debe apoyarse en grupos de asesores especializados que cuenten con la capacidad y los medios para analizar adecuadamente las propuestas del

Ejecutivo y generar contrapropuestas. En esta materia, si bien ya se ha dado avances importantes, el proceso está apenas iniciándose.

Bibliografía

- Agulló i Lúcia, Lluis. Las Cortes Valencianas. Introducción al Derecho Parlamentario. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas. Tirant lo Blach, Valencia. 2000
- Algorri Franco, Luis Javier. La división y legitimidad del poder político. Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2001.
- Aragón, Manuel. Constitución democracia y control. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. 2002.
- Aristóteles. La Política. Espasa Calpe Mexicana. 18ª edición. 1987
- Arteaga Nava, Elizur. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I Editorial Oxford. México. 2001.
- Aziz Nassif, Alberto. Reforma al Estado. Modernización sin modernidad. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México. Universidad de Guadalajara, FLACSO. Miguel Ángel Porrúa. México. 1991.
- Barquín Álvarez, Manuel. Comentario al artículo 50 constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VI. Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.
- Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. Fondo de Cultura Económica. 4ª reimpresión. México. 2000.
- Betham, Jeremy. Tácticas parlamentarias. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. México. 1999.
- Brewer-Carías, Allan R. El proceso constituyente y la fallida Reforma del Estado en Venezuela. Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México 2002.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 15ª edición. Porrúa. México. 2002.
- Carbonell, Miguel y Córdova, Lorenzo. Reforma del Estado y democracia gobernable: Algunas reflexiones. Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2002.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. El Presidencllamismo Mexicano. Siglo XXI Editores. 16ª edición. México. 2002.

- Constant, Benjamín. *Curso de Política Constitucional* Editorial. Clásicos de la Política 3. Taurus. Madrid 1968.
- Cossío D., José Ramón. *Cambio social y cambio jurídico*. Miguel Ángel Porrúa-ITAM. México. 2001.
- Davidson, Roger H y Oleszek, Walter J. *Congress and its Members*. CQPress. Octava edición. Washington D.C. 2002
- De Malberg, Carrá. *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.
- Díaz Santana, Héctor. *Los Servicios de Información y asesoría en el Poder Legislativo Mexicano una reforma pendiente*. La Cámara de Diputados en México. German Pérez y Antonia Martínez, compiladores. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. FLACSO. México. 2000.
- Dinorah de Lima Jiménez. *Organización, Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados*. El Congreso Mexicano. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LV Legislatura. México. 1994.
- Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5ª edición. Ariel, Colección Demos. Barcelona. 1970.
- Duarte Rivas, Rodolfo. *Significado del Poder Legislativo Mexicano en la Reforma del Estado. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México*. Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, Universidad de Guadalajara. México. 1991.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. UNAM. Porrúa. México. 2003.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. 35ª edición. México. 1997.
- Fix-Fierro, Héctor. *Comentario a la Ponencia de Thomas Würtenberger. La Reforma del Estado Estudios comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas: UNAM. Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México. 1996.
- Galeana, Patricia. *La Construcción de la Democracia Mexicana. El Camino de la Democracia en México*. Archivo General de la Nación. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Comité de Biblioteca e Informática. México. 1998.
- García Cotarelo, Juan. *El régimen político de los Estados Unidos. Regímenes políticos actuales*. Tecnos. 3ª edición. Madrid. 2001.
- García-Pelayo Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Editorial. Madrid. 1984.

- García Guerrero, José Luis. Democracia Representativa de Partidos y Grupos Parlamentarios. Monografías 30. Congreso de los Diputados de España. Madrid. 1996.
- Gil Villegas, Francisco. (Coordinador) El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento y análisis político". Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura. 1994
- González Casanova, Pablo. La democracia en México. Editorial Era. 22ª reimpresión. México. 1998.
- González y González, María de la Luz. El principio de la división de poderes y el artículo 49 constitucional. 75 Aniversario de la Constitución. 1ª edición. Porrúa. México. 1992.
- González Oropeza, Manuel. Memoria del Foro "La Facultad Interpretativa del Congreso". Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México. 2002.
- González Oropeza, Manuel. Comentario al artículo 89. Derechos del Pueblo Mexicano Tomo IX Miguel Ángel Porrúa. México. 2000
- Guastini, Ricardo. Estudios de teoría constitucional. Doctrina Jurídica contemporánea. 1ª reimpresión. México. 2003.
- Gutiérrez, Jerónimo; Lujambio, Alonso y Valadés, Diego El proceso presupuestario y las relaciones entre los Órganos del Poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2001.
- Jefferson, Tomas. Manual del Derecho Parlamentario. Edición Facsímil realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamentario del PRI. Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. México. 2002.
- Jellinek, Georg. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Carbonell, Miguel. Estudio Preliminar. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 2000
- Loewenstein, Kart. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel. Barcelona. 1983.
- Lujambio, Alonso. El Gobierno de la Cámara de Diputados. El caso mexicano en perspectiva histórica comparada. Instituto de Investigaciones Legislativas. LIII Legislatura del Estado de México. Sin fecha.
- Márquez Gómez, Daniel. Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2003.

- Merino, Mauricio; en: "Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública": Tomo II; Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, A.C. México 1978.
- Melgar Adalid, Marlo. Reforma al Poder Judicial. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones. Tomo XV. Miguel Ángel Porrúa México. 2000.
- Mendoza Berrueto Eliseo. El Presidencialismo Mexicano. Una tradición ante la Reforma del Estado. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.
- Mijangos, Maria de la Luz. El Control del Presupuesto desde una perspectiva jurídica. El Control de las Finanzas Públicas. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C. México 1996.
- Moctezuma Barragán, Esteban y Roemer, Andrés. Por un Gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: Un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servicios públicos en México. Fondo de Cultura Económica. México. 1999.
- Mora Donatto, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1998.
- Nacif Hernández. Benito. El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México. La Cámara de Diputados en México. German Pérez y Antonia Martínez, compiladores. Cámara de Diputados, LVII Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. FLACSO. México. 2000.
- Nava Gomar, Salvador. Memoria del Foro "La Facultad Interpretativa del Congreso". Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México. 2002.
- Reyes Heróles, Jesús. Elementos económicos de la Reforma del Estado en México. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México. Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, Universidad de Guadalajara. México. 1991.
- Ripollés Serrano, Ma. Rosa. Los Grupos Parlamentarios en el Senado Español: 1979-2000. Análisis desde la perspectiva institucional. Anuario de Derecho Parlamentario. Cortes Valencianas. Número 10. Valencia. 2001.
- Rossell, Mauricio. Congreso y Gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional. Cámara de Diputados LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa. México 2000.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

- Santolalla, Fernando. *Derecho Parlamentario Español*. Espasa Calpe. Madrid. 1990.
- Sanz Pérez, Ángel. *La Naturaleza Jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una Aproximación al Proceso de Juridificación de los Grupos Parlamentarios*. Anuario de Derecho Parlamentario de la Cortes Valencianas. Número 10. Valencia, 2001.
- Sepúlveda, Ricardo J. *La Forma de Gobierno en la Reforma del Estado. Estrategias y propuestas para la Reforma del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.
- Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. Porrúa. 19ª edición. México. 2003.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Porrúa. 34ª edición. México. 2001.
- Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*. Porrúa. 23ª edición. México. 2002.
- Torres Muro, Ignacio. *Los Órganos de Gobierno de las Cámaras, Congreso de los Diputados*. Monografías II. Madrid. 1987.
- Tossi, Silvano. *Derecho Parlamentario. Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas*. LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.
- Tovar, Orlando. *Las Funciones de Investigación y Control de la Cámara de Diputados*. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Porrúa. México. 1987.
- Valadés, Diego. *El Control del Poder*. Estudios Doctrinales. Número 196. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1998.
- Vega Vera, David. *Memoria del Foro "La Facultad Interpretativa del Congreso"*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México. 2002.
- Villacorta Mancebo, Luis. *Hacia el Equilibrio de Poderes. Comisiones Legislativas y Robustecimiento de las Cortes*. Secretaría de Publicaciones. Universidad de Valladolid. Valladolid. 1989.
- Villarreal, René. *Liberalismo social y Reforma del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.
- Watson, Richard A. *Democracia Americana. Logros y Perspectivas*. Editorial Limusa. México 1989.

-Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. 9ª reimpresión México. 1992.

-Weldon, Jeffrey. *El Congreso, las maquinarias políticas locales y el "maximato": Las reformas no-reeleccionistas de 1933. El legislador a examen*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura. Fondo de Cultura Económica. México 2003.

-Wilson, Woodrow. *El Gobierno Congresional. Régimen Político de los Estados Unidos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2002.

-Wilson Q. James. *El Gobierno de los Estados Unidos*. Editorial Limusa. Tercera reimpresión. México. 1999.

-Würtenberger, Thomas, *las reformas del Estado en Alemania desde 1989. La Reforma del Estado. Estudios comparados*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1996.

-Yturbe, Corina. *Charles de Montesquieu en Clásicos del Pensamiento Político*, Centro de Estudios Políticos. UNAM. México. 1987.

Hemerografía

-Banco Interamericano de Desarrollo. *Modernización del Estado Documento de estrategia*. Washington. D.C. Julio de 2003.

-Carbonell, Miguel. *Poder Judicial y la Reforma del Estado en México*. Trabajo presentado en el "Taller de Análisis y Propuestas Relativas al Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social" el 5 de diciembre de 2000. Congreso de Baja California.

-Cárdenas Gracia, Jalme. *¿Reforma de Estado o de régimen?* En *Revista Expresión Legislativa*. Número 2, Congreso de Colima. Julio de 1998.

-Castro y Castro, Juventino. *Las recientes reformas al Poder Judicial de la Federación*. *Revista Crónica Legislativa* número 10 septiembre de 1999. Cámara de Diputados.

-Huerta Moreno, Ma. Guadalupe. *La Reforma del Estado y la Transformación de la Administración Pública*. En *Gestión y estrategia*. No 8 Julio- Diciembre de 1995. Revista del Departamento de Administración de la UAM. México.

-Rabasa, Emilio O. *Comentario a las reformas al Poder Judicial*. Anuario Jurídico 1994 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en la página Web del Instituto. www.juridicas.unam.mx

-Salinas de Gortari Carlos. *Reformando al Estado*, en *Nexos* 148, abril 1990.

Documentos

Acuerdo parlamentario para la creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, aprobado por el Pleno el 7 de abril de 1998.

Acuerdo Parlamentario por el que se propone la integración y funciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la Cámara de Diputados. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 4 de septiembre de 1997.

Discurso del Lic. Carlos Salinas de Gortari, después de rendir su protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. SRA 1989.

Decretos del Congreso Constituyente Mexicano de 1824. Decreto Número 17. Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

Decretos de la Junta Nacional Instituyente instalada el 2 de noviembre de 1882. Decreto 25. Original, en Decretos de 1821 a 1824. Pág. 55. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

Decreto 136 del Congreso Constituyente por el que decreta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, De fecha 23 de diciembre de 1824. Legislación Mexicana, colección completa de las disposiciones Legislativas Expedidas desde la independencia de la República. Ordenada por los Ilcendados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I México. Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, Hijos. Págs.749-762.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, Octava Legislatura Constitucional de la Unión. Tomo II. Imprenta de Francisco Díaz de León. México 1876. Págs. 477 a 506.

Dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación. Diario de los Debates del 27 de diciembre de 1964

Disco compacto, "Los Reglamentos de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos" Comisión de Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México. 2003

Historia Sumaria del Poder Legislativo en México. Enciclopedia Parlamentaria Volumen I Tomo I Serie I. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas. Miguel Ángel Porrúa. México. 1997.

Iniciativa de Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, presentada por el Diputado Augusto Gómez Villanueva, Gaceta Parlamentaria del 4 de octubre de 2002.

Iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Presentada por el Presidente Vicente Fox. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 4 de diciembre de 2001.

Iniciativa de los senadores Lydia Madero García, Mariano González Zarur, Raymundo Cárdenas Hernández y Gerardo Buganza Salmerón, que contiene proyecto de decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores. Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre de 2001.

Iniciativa del Sen. César Jáuregui Robles, la que contiene proyecto de Reglamento del Senado de la República, Gaceta del Senado de la República del 14 de diciembre de 2001.

Iniciativa que expide el Reglamento Interno para el Funcionamiento de las Comisiones en la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Diputado Hugo Rodríguez Díaz. Gaceta Parlamentaria del 27 de abril de 2004.

Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997. Enciclopedia Parlamentaria, Serie IV Volumen III Tomo 2. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados, LVI Legislatura. México, 1997.

Mensaje del Presidente Ernesto Zedillo en su toma de posesión. 1 de diciembre de 1994. Presidencia de la República.