

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“EFECTOS JURÍDICOS DEL SILENCIO LEGISLATIVO EN EL DERECHO
CONSTITUCIONAL MEXICANO”**

T E S I S

QUE PRESENTA:

Carlos Calderón Hernández.

PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN DERECHO.

ASESOR DE TESIS:

Profesor Felipe Rosas Martínez.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EFFECTOS JURÍDICOS DEL SILENCIO LEGISLATIVO EN EL DERECHO
CONSTITUCIONAL MEXICANO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....I

**CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES DE UN DERECHO
PARLAMENTARIO MEXICANO**

1.1	La teoría de Montesquieu de la división de poderes.....	1
1.2	Poder legislativo y función legislativa.....	5
1.3	Distinción entre los conceptos de Derecho Parlamentario y Derecho Legislativo.....	12
1.4	Naturaleza de la Representación Parlamentaria.....	16
1.5	La Inmunidad Parlamentaria.....	22
1.6	Breve reseña de las facultades de control a cargo de los órganos del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.....	31
1.7	Función de las Comisiones Parlamentarias.....	40
1.8	El fenómeno del pluripartidismo al interior del Congreso.....	45
1.9	Los grupos Parlamentarios.....	48
1.10	La disciplina parlamentaria.....	51
1.11	El concepto de la afirmativa ficta.....	52
1.11.1	Doctrinal.....	53
1.11.2	Jurisprudencial.....	53
1.11.3	Concepto propio.....	56

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

2.1	Constitución de Cádiz de 1812.....	57
2.2	Constitución de Apatzingán de 1814.....	62
2.3	Constitución Federalista de 1824.....	67
2.4	Constitución Centralista de 1836.....	79
2.5	Bases Orgánicas de 1843.....	86
2.6	Constitución Liberal de 1857.....	93
2.7	Constitución Social y Política de 1917.....	105

CAPÍTULO 3. ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO A LA LUZ DE SU ACTUAL REGULACIÓN

3.1	Estructura orgánica del Congreso General de la República.....	117
3.2	Periodo de sesiones y su fundamento constitucional y legal.....	123
3.3	El Procedimiento Legislativo.....	127
3.3.1	Iniciativa.....	128
3.3.2	Dictamen.....	133
3.3.3	Discusión.....	134
3.3.4	Votación.....	137
3.3.5	Sanción y derecho de veto del Ejecutivo.....	142
3.3.6	Promulgación y publicación.....	143
3.4	La comisión Permanente.....	147
3.4.1	Integración.....	149
3.4.2	Funciones.....	152

CAPÍTULO 4. LA INSERCIÓN DE EFECTOS AL SILENCIO LEGISLATIVO A FIN DE EVITAR EL CONGELAMIENTO DE INICIATIVAS

4.1	Estudio de la figura de la afirmativa ficta del Derecho Administrativo.....	155
4.2	¿Se le puede trasladar la figura de la afirmativa ficta propia del Derecho Administrativo al Derecho Parlamentario?.....	160
4.3	Etapa del procedimiento legislativo en que debe darse efectos al silencio de los miembros del Congreso.....	178
4.4	¿Es necesaria una reforma constitucional, o solo al marco jurídico secundario?.....	181
4.5	Propuestas para evitar el silencio legislativo en el Derecho Constitucional y Parlamentario mexicano.....	185
	4.5.1 Realizables.....	185
	4.5.2 Factibles.....	187
	CONCLUSIONES.....	193
	BIBLIOGRAFÍA.....	204

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta tesis intitulada “Efectos Jurídicos del Silencio Legislativo en el Derecho Constitucional Mexicano”, es el de obtener el título de Licenciado en Derecho por parte de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, además de proporcionar un aporte a la ciencia jurídica.

Desde el momento en que México se constituyó como un nuevo Estado, mediante su independencia política con respecto a la Corona Española y creó su primer pacto político, se adoptó el principio de división de poderes así como los concibiera en el siglo XVIII *Montesquieu*, siendo estos: El Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Durante el siglo XIX, el Poder Legislativo, lejos de consolidar su autonomía, reflejó las vicisitudes de los regímenes autoritarios propios de la época, corriendo la misma suerte de inestabilidad que todas las instituciones sociales.

A principios del siglo pasado y como una reacción revolucionaria en contra del autoritarismo porfirista, distintos sectores de la sociedad encabezados por una serie de caudillos realizaron un movimiento armado, con el propósito de evitar que el General Díaz se perpetuara en el poder. Este movimiento fue coronado con la elaboración de un nuevo pacto político, mismo que hasta la fecha sigue vigente.

A partir de aquel momento histórico se consolida una nueva forma de hacer política en México, la de los llamados “gobiernos de la revolución”. Éstos aglutinaron a las más fuertes fuerzas políticas del país en un solo partido, derivando con ello, que los miembros de los tres Poderes, fundamentalmente, pertenecieran a la misma organización política (ahora conocida como Partido Revolucionario Institucional).

Conformados, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo por miembros del mismo partido, permitió durante muchos años que los miembros del Congreso se subordinaran a las órdenes del Presidente de la República, quien al mismo tiempo era la cabeza del propio partido. Esta sumisión permitió la gobernabilidad del país, a través de la disciplina partidista. Sin embargo, a partir del mandato Salinista, la mayoría priísta al interior del Congreso se fue debilitando, a tal grado que hoy en día, en que el titular del Ejecutivo ya no pertenece al PRI y los miembros del Congreso no cuentan con mayoría, esto ha provocado el estancamiento legislativo por falta de acuerdos políticos.

Ante ésta difícil situación, algunos tratadistas de la materia han propuesto mecanismos para evitar que el trabajo legislativo se detenga, por lo que en la presente obra se retoman algunas de sus ideas a fin de proponer se reconozcan efectos jurídicos al silencio del legislador durante el procedimiento legislativo y así obligar a los representantes del pueblo a realizar la principal función que les ha sido encomendada y a la que le debe el nombre el poder que encarnan.

Este trabajo retomará en primer lugar conceptos fundamentales del Derecho Parlamentario y de la Teoría de la División de Poderes del Barón de Secondat y Montesquieu, la naturaleza parlamentaria, distinciones básicas entre Derecho Parlamentario y Legislativo, la disciplina parlamentaria o partidista, se analizarán tanto figuras jurídicas como nociones políticas que se desarrollan en el contexto de la realidad actual, cerrando con el concepto y los alcances de la figura de la “afirmativa ficta”, propia del Derecho Administrativo y que, en capítulos

posteriores, servirá de ejemplo para soportar la propuesta de la presente monografía.

Se analizarán pasajes históricos de las Constituciones que han regido en territorio mexicano, desde luego poniendo natural atención en la formación de los Congresos Constituyentes y la regulación del Poder Legislativo en un momento determinado, las causas sociales y políticas que determinaron esa regulación y las ideas que prevalecieron en cada época, así como recordar a los grandes arquitectos de las Cartas Fundamentales que ha tenido este país hasta la Constitución Social y Política de 1917, vigente hasta el día de hoy.

En un tercer apartado se analizará más a fondo la integración del Congreso de la Unión a la luz de su actual regulación y sobre todo, el procedimiento de elaboración de leyes en este país, desde los puntos de vista teóricos, prácticos y con los vaivenes políticos inseparables de la institución parlamentaria, cuya labor, si bien es fundamentalmente legislativa, no pueden dejarse de lado sus atribuciones políticas y administrativas, donde la Comisión Permanente tiene un lugar especial, tanto en sus funciones como en su integración.

Por último y cerrando esta investigación, se realizarán propuestas que conlleven a dar efectos reales y concretos al silencio legislativo durante el procedimiento de elaboración de leyes; se tomarán en consideración posiciones doctrinarias tanto nacionales como extranjeras, se analizará la conveniencia de dichas propuestas, de tales avances en un contexto político cambiante y por supuesto, la etapa idónea para implementar una reforma de esta naturaleza. A manera de complemento, se considerarán someramente algunas propuestas, ya enarboladas por otros autores, para lograr consolidar una institución parlamentaria más sólida y completa ante los vientos de cambio que se respiran en México; de igual forma, se enlistarán los indicadores de desempeño legislativo que dan una mejor aproximación del buen o mal trabajo que realiza el Congreso General.

A lo largo de este trabajo se complementará la investigación documental con tesis y criterios jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación, así como datos obtenidos de sitios Web, fuentes hemerográficas y cuadros ilustrativos para redondear mejor las ideas planteadas. También se encontrarán algunas cifras tomadas de la base de datos del Congreso de la Unión para comprender de mejor manera el desempeño actual de los legisladores y las tendencias a futuro en cuanto a su labor se refiere.

La intención de la presente tesis y de su autor no es descubrir el hilo negro de la labor parlamentaria en México, mucho menos enarbolar las propuestas de la misma como la solución a todos los problemas del procedimiento legislativo ordinario; si se trata, en cambio, de proponer una solución o conjunto de pequeñas soluciones claras, pensadas y viables que en su conjunto, ayudarán a lograr con el tiempo y la práctica, un mejor desempeño del Congreso mexicano y su relación con los otros Poderes de la Unión. Estas ideas, en conjunto con otras ya expuestas en diversos trabajos, propuestas por otros autores, tesis, juristas, políticos, etcétera, lograrán complementar el universo de grandes cambios que aspiran ver a la institución parlamentaria nacional, en un verdadero referente serio de la forma de hacer política y derecho en el México de la actualidad y con vistas hacia el futuro.

EFFECTOS JURÍDICOS DEL SILENCIO LEGISLATIVO EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO

CAPÍTULO 1. CONCEPTOS GENERALES DE UN DERECHO PARLAMENTARIO MEXICANO

1.1. La Teoría de Montesquieu de la División de Poderes.

Los alcances de esta teoría en el marco de la presente investigación, resultan de suma importancia para establecer las nociones básicas preliminares de la misma, como son las concepciones de Estado, Poder del Estado y Funciones del Estado.

Grandes tratadistas de la Ciencia Jurídica y Política han estudiado profundamente al Estado, de lo cual se derivan un sin número de definiciones y teorías. De acuerdo a la concepción del Doctor Manuel Ovilla Mandujano, el Estado “es una agrupación humana estable y permanente, basada en múltiples lazos de solidaridad, asentada en un territorio, dotado de un orden jurídico, estructurado por un poder o autoridad y unificado en torno a fines comunes.”¹

Por su parte, Max Weber señala que una asociación política coactiva puede ser llamada Estado en tanto que su aparato administrativo (es decir, el elemento

¹ OVILLA MANDUJANO, MANUEL. TEORÍA POLÍTICA. 3ª. ed., México, S/Ed., 1993, p. 19.

“gobierno” de un Estado-Nación) logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden. Esta potestad que tiene el Estado se ve reflejada y se ejerce a través de determinados órganos creados ex profeso para tal efecto.

Institucionalmente, el Estado se conforma de órganos a los cuales se les asigna, tanto jurídica como legítimamente, la misión de gobernar a una nación. La personalidad jurídica otorgada a estos órganos tiene por objeto mantener la unidad de todas las instituciones en un ente titular de derechos y obligaciones, los cuales, no deben ni pueden confundirse con la situación jurídica de sus miembros.

Para realizar sus propósitos, el Estado tiene que realizar y ejercer ciertas funciones, las cuales son entendidas como las distintas formas que reviste su actividad y que, esencialmente, son tres: función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional. Como lo señala el Doctor Andrés Serra Rojas, esta situación no debe prestarse a confusiones sobre el particular. “El poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones. Cuando se habla de un poder en particular, como el Legislativo, el Ejecutivo o el Judicial, con ello se quiere indicar cómo se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines. Estamos en presencia de competencias, que nos plantea el problema de su distinción y distribución.”²

Sobre esta cuestión varios tratadistas de diversas épocas consideraron la división de funciones del Estado en sus obras. Aristóteles tocó el tema el “La Política”; en siglos posteriores Polibio, Cicerón, Santo Tomás de Aquino, Maquiavelo, entre otros, hacen referencia a la necesidad de separar tanto los poderes Ejecutivo como Legislativo, pero sin duda, con Montesquieu se llega al principal exponente de una teoría sistemática de la separación de poderes, la cual es expuesta en el libro “El Espíritu de las Leyes”.

² SERRA ROJAS, ANDRÉS. CIENCIA POLÍTICA. LA PROYECCIÓN ACTUAL DE LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. 5ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1980, p. 558.

Carlos Luís de Secondat, Barón de la Brede y de Montesquieu, deduce conclusiones más generales sobre el Estado y elabora una doctrina orientada hacia la libertad y la responsabilidad política. Su objetivo principal es la seguridad del ciudadano bajo el principio de que todo gobierno debe ser libre si observa la división de poderes, de modo que ninguno de ellos pueda prevalecer sobre los demás.

En esta teoría, el autor propone tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho civil.³

La primera de ellas se refiere a la potestad del príncipe o magistrado de hacer leyes temporales o definitivas y de modificar éstas o las ya existentes. La segunda, permite hacer la paz o la guerra, recibe embajadores, los envía, previene las invasiones y establece la seguridad; mediante la tercera castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

La idea básica de Montesquieu fue la de asegurar la libertad del hombre por la diversificación de poderes y por la necesidad de evitar la concentración de los mismos en uno solo. “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se ve inducido a abusar de él y llega hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.⁴

Montesquieu fijó su atención más en el equilibrio de los poderes que sobre la separación de los mismos. A la larga, esta concepción se convirtió en un principio dogmático e institucional para la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos. De esta forma, a través de los años el poder del Estado se ha

³ MONTESQUIEU, CARLOS LUIS DE SECONDAT, BARÓN DE. DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES. Versión castellana de Nicolás Estevanés. 6ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1985, p. 104.

⁴ SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob, cit. p. 559.

dividido en tres funciones principales, la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional, recayendo el ejercicio de las mismas en tres órganos distintos: El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, siendo de particular interés para el desarrollo del presente trabajo el Poder Legislativo.

Actualmente existe controversia sobre la vigencia de esta teoría entre los analistas de la ciencia política y jurídica. El Doctor Serra Rojas afirma que “a pesar de su indiscutible valor y su positiva influencia, la teoría de Montesquieu ha sido objeto de una constante revisión motivada principalmente por las grandes concentraciones de poder de este siglo. En la hora presente no es aconsejable ni prudente encerrarse en una doctrina que a todas luces es insostenible.”⁵ No obstante, siempre que se analiza al Estado-Nación moderno, es imprescindible citar esta doctrina como referencia de los sistemas políticos contemporáneos.

La influencia de la Teoría de División de Poderes de Montesquieu en el pensamiento político universal fue tal, que tanto en Inglaterra como en Estados Unidos adoptaron el principio de división y el sistema de pesos y contrapesos, es decir, que el poder detenga al poder, solo que a su muy particular visión basada en la experiencia, no en la doctrina; en el caso de los constituyentes norteamericanos, se trata de una interpretación presidencialista donde la función ejecutiva tiene un mayor peso e importancia sobre las otras dos. De la diversa adaptación del equilibrio de poderes e interrelación de funciones, deriva la forma de gobierno que adopta un Estado determinado.

Las formas de gobierno, también llamadas sistemas políticos, son resultado de la forma en que se entreteje el equilibrio de poderes y funciones. Así pues, sin profundizar en el tema, se encuentran en la actualidad dos grandes regímenes políticos modernos: el parlamentarismo, donde el Poder Legislativo tiene un mayor peso y el presidencialismo, donde es el Poder Ejecutivo el que detenta la supremacía (como es el caso de los Estados Unidos de América). Una tercera

⁵ Ibidem, p. 561.

forma se ha venido presentando, sobre todo en naciones emergentes, basada en las dos anteriores y que trata de combinarlas, la cual se define como semi-presidencialismo.⁶

Es importante puntualizar esta idea. En la Unión Americana la fuerza ejecutiva ha llegado a expresiones muy elevadas en detrimento de la legislativa y la judicial y como se verá en los puntos siguientes, resulta trascendente esta variante de la Teoría de Montesquieu en el devenir histórico de la nación mexicana. El sistema político de los Estados Unidos Mexicanos está cimentado en gran medida en el modelo del vecino del norte; de tal forma, que el poder y la función legislativa en México no han tenido el mismo peso que el Ejecutivo y por lo tanto, su evolución, desempeño y estudio han sido igualmente limitados.

1.2. Poder Legislativo y función legislativa.

Como ya se mencionó anteriormente el Estado necesita realizar determinadas funciones para cumplir con sus objetivos, dichas funciones en esencia son la ejecutiva, la judicial y la legislativa, siendo ésta última la de interés particular. Dependiendo de cómo se encuentran constituidas y organizadas estas funciones en un Estado determinado, derivará la forma de gobierno que adopte el mismo.

El Doctor Serra Rojas define a la función legislativa como “una actividad creadora del derecho objetivo del Estado, subordinado al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política”.⁷

⁶ BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. DERECHO PARLAMENTARIO, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 123.

⁷ SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob, cit., p. 566.

Esto es, la función legislativa es aquella que realiza el Estado tendiente a elaborar las normas jurídicas que regulan la vida en sociedad de los individuos y brindan a los órganos de gobierno las disposiciones correspondientes para su estructuración y funcionamiento. Dicha función recae sobre una institución determinada denominada Poder Legislativo.

Y así lo afirma el autor Rafael de Pina cuando describe a la función legislativa como “aquella que está encomendada al Poder Legislativo y que consiste, esencialmente, en la producción de Derecho Positivo, dentro de la órbita de su competencia constitucional”.⁸

La función legislativa recae formalmente por uno de los tres poderes clásicos del Estado, el Poder Legislativo, de conformidad con las reglas específicas que la Constitución y las leyes reglamentarias establezcan en su caso.

Luego entonces, se entiende por Poder Legislativo a aquel “órgano del Estado que tiene a su cargo esencialmente la función de legislar”.⁹ Y su función primordial es la de crear el Derecho de acuerdo a la normatividad aplicable en cada caso.

Ahora bien, atendiendo meramente a punto de vista formal, la función legislativa corresponde privativamente a este Poder, no obstante, del sistema de pesos y contrapesos deriva en una interrelación de los órganos que realizan las funciones del Estado, teniendo como resultado que dichas funciones pueden ser realizadas ya sea por uno o varios Poderes con el objetivo de crear un equilibrio entre los mismos, interdependencia e incluso para autorregularse en su funcionamiento interior.

⁸ PINA VARA, RAFAEL DE. DICCIONARIO DE DERECHO. 2ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1970, p. 183.

⁹ PINA VARA, RAFAEL DE. Ob. Cit., p. 265.

El Doctor Ignacio Burgoa explica que todo acto de autoridad que establezca normas jurídicas con las características de abstracción, imperatividad y generalidad, será siempre una ley aún y cuando no provenga del órgano estatal en quien se deposite predominantemente la función de legislar;¹⁰ de la misma forma, no todos los actos provenientes del Legislativo tienen la calidad de “leyes”, siendo algunos de estos actos de naturaleza administrativa e incluso jurisdiccional.

Esta situación se presenta también en los otros dos poderes, comúnmente visto en el Poder Ejecutivo el cual tiene funciones legislativas en cuanto a la expedición de reglamentos, bandos, etcétera, al igual que en el Poder Judicial, aunque en menor medida y atendiendo siempre a la naturaleza del mismo. Esta situación debe estar perfectamente regulada constitucionalmente y depende del sistema político adoptado por un determinado país. Se ahondará en estas consideraciones a continuación.

Al ser los principales teóricos de la división de poderes de origen europeo, es en los países de este continente donde se desarrollaron los intentos por establecer los órganos que llevarían a cabo estas funciones y restarle poder al sistema monárquico (sistema por medio del cual una sola persona u órgano detentan todas las funciones que realiza el Estado).

En Francia tanto como en Inglaterra se comenzaron a constituir las primeras Asambleas deliberativas cuya principal función era la de emitir leyes; sus miembros eran elegidos por sufragio popular y en ellos recaía la responsabilidad de crear el cuerpo normativo de la nación, tanto en el ámbito social como el orgánico.

Estas asambleas fueron llamadas parlamentos. Parlamento deriva del vocablo latino *parabolare*, que significa hablar; en Francia la acepción derivó en

¹⁰ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO. 6ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 342.

parlement, que tiene el mismo significado. En si, la Palabra Parlamento se utiliza desde entonces para identificar al Poder Legislativo. Para entender el desarrollo del Parlamento, hay que tomar en cuenta algunas consideraciones previas a continuación.

La clasificación que la mayoría de los tratadistas en la materia han considerado para enumerar a las formas de gobierno, es decir, la forma en que interactúan y se equilibran los poderes del Estado, son dos: la monarquía y la república.

La monarquía se define como el gobierno de un solo individuo, llamado rey, príncipe, emperador, entre otras denominaciones; como ya se mencionó en la monarquía el titular del poder del estado detenta absolutamente para sí todas las funciones imperativas del mismo. Existen varios tipos de monarquías, desde las absolutas hasta las que tienen cierto límite legal y constitucional.

La república es una forma de gobierno popular donde existe la división de poderes, la mayoría de sus representantes son electos por el pueblo y la duración en sus encargos es limitada. Puede ser unitaria o federal; se le llama unitaria cuando se manifiestan en órganos centrales las funciones estatales suprimiendo divisiones políticas y de otras competencias. Es federal cuando existen órganos federales y también entidades federativas con su propia organización política pero en concordancia con las autoridades federales, estableciendo así un sistema de competencias bien definidas para cada nivel.

Dependiendo de la forma en que interactúan los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las repúblicas son de tipo parlamentario o presidencial. “El régimen presidencial mantiene la división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración, teniendo un mayor peso el Poder Ejecutivo. En la república parlamentaria el Ejecutivo aparece

como un órgano moderador, dependiendo de la acción política o gubernamental del Parlamento, que asume la dirección política del Estado.”¹¹

Los orígenes del moderno Poder Legislativo se sitúan en Europa, básicamente, en Inglaterra, donde se convirtió en un foro donde no solo se legislaba, sino que también se discutían los temas que aquejaban a la sociedad; posteriormente los demás países del continente lo adoptaron como sistema alcanzando un alto nivel en Francia.

Resulta claro que el modelo europeo es parlamentario como lo señala el jurista Felipe Tena Ramírez, donde “se busca que el Ejecutivo refleje en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a través del Parlamento, que se supone representante genuino de aquel. Para ello, el Jefe de Gobierno designa a su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el.”¹²

Por otro lado, en los Estados Unidos se desarrolló la variante presidencial, donde “el jefe del Ejecutivo designa libremente a sus colaboradores inmediatos, que son los Secretarios de Estado, sin necesidad de que pertenezcan a la mayoría dominante en el Parlamento;¹³ se trata de un sistema donde no existe subordinación de Ejecutivo hacia el Legislativo, incluso en determinadas circunstancias se presenta a la inversa. El modelo norteamericano se propagó por casi todos los países de Latinoamérica, incluyendo a México.

De tal forma, que el equilibrio de poderes se presenta de manera distinta dependiendo del sistema adoptado por cada nación; en el sistema parlamentario, es el Poder Legislativo el que tiene mayores facultades de control sobre los otros Poderes, mientras que en el sistema presidencial, se da una mayor independencia

¹¹ SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob. Cit., p. 586.

¹² TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 36ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004, p. 254.

¹³ TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit., p. 255.

de los mismos, con cierta predominancia del Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial.

“Se ha estructurado el Poder Legislativo contemporáneo, por regla general, en base a una o dos cámaras, aquel sistema se ha denominado unicameral (aunque algunos autores franceses prefieren el término monocameral), al otro se le llama bicameral, mismo que implica la existencia de una Cámara llamada baja y otra denominada alta”.¹⁴

Desde sus orígenes el Parlamento tuvo una naturaleza representativa y eminentemente política, donde los que ahí debatían representaban los intereses de la población e intentaban definir un proyecto de nación; de ahí que el resto de las funciones que desempeña como la presupuestaria, financiera, de control, entre otras, atienden al extracto de la población que dichos representantes amparan.

El unicamarismo es una fórmula relativamente sencilla en donde en una sola asamblea se concentran todas las facultades relativas al Poder Legislativo. Muchos países europeos como Suecia, Grecia, Dinamarca, Luxemburgo, Andorra y Mónaco en la actualidad conservan este sistema.

El bicamarismo es una fórmula más complicada en donde la representación y composición de las cámaras, así como las funciones que desempeñan están diferenciadas, habiendo un cierto predominio de una sobre otra, pero existe una intrínseca colaboración e interdependencia entre ellas.¹⁵

Nacido en Inglaterra, el bicamarismo integró a sus asambleas con miembros de dos clases sociales distintas, la Cámara Alta o de los Lores representaba a la nobleza, mientras que la Cámara Baja o de los Comunes

¹⁴ FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, VALENCIA CARMONA, SALVADOR. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y COMPARADO. 3ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2003, p. 649.

¹⁵ FIX ZAMUDIO, HÉCTOR, VALENCIA CARMONA, SALVADOR. Ob. Cit., p. 650.

representaba al resto de la población; este principio fue la primera diferenciación histórica entre ambas cámaras.

Posteriormente en Estados Unidos, heredero del sistema inglés, el bicameralismo se basó principalmente en la estructuración del sistema federal, dándole a la Cámara de Representantes la personalidad del pueblo y a la Cámara de Senadores la de los Estados. Este modelo fue adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos y ciertas naciones Europeas también depositan su Poder Legislativo en un órgano dividido en dos cámaras, tal es el caso de Inglaterra, Suiza, Francia, España, entre otros.

Comúnmente el sistema bicameral se asocia a las naciones grandes, con un alto grado de desarrollo y que se constituyen en una Federación, salvo algunas excepciones; es un sistema natural en Estados Unidos y está ligado al modelo democrático impuesto por este país, donde el principio básico es la libertad de elección del pueblo y del individuo, tanto de sus gobernantes como de su forma de vida.

Globalmente el criterio para determinar la naturaleza de las dos Cámaras es el de que una de ellas represente al pueblo, mientras que la otra, a los estados integrantes de una Federación. No obstante, “los teóricos se han encargado de proponer nuevas aplicaciones del sistema. La principal de ellas consiste en dar a una de las Cámaras la representación de los diferentes sectores económicos del país (industriales, agricultores, obreros, etc.), y reservar para la otra la clásica representación popular que siempre ha ostentado. Este sistema se implantó en Australia, pero no ha dado los resultados que de él se esperaban”.¹⁶

México se ha visto influenciado por el modelo estadounidense pero también ha insertado figuras de los parlamentos europeos. Todas las vicisitudes que ha atravesado esta nación desde su independencia hasta la actualidad han

¹⁶ TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit., pp. 269-270.

repercutido en la forma en que su sistema político se constituyó y como consecuencia, el órgano legislativo atravesó cambios y modificaciones importantes para llegar a su actual conformación, variando desde un modelo con tintes parlamentarios hasta un presidencialismo dominante; esta evolución histórica se abarcará en el siguiente capítulo.

1.3. Distinción entre los conceptos de Derecho Parlamentario y Derecho Legislativo.

La evolución del Parlamento implica tal importancia que en la actualidad es una figura de estudio imprescindible tanto en la ciencia política como en la jurídica, teniendo implicaciones en la cotidianeidad de los diversos aspectos de un país como en sus relaciones hacia el exterior.

La acción del parlamento en los países con un modelo democrático ha adquirido gran interés en la medida en que el pluralismo evoluciona dentro de una sociedad determinada, a la par de instituciones que le son afines como el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales, la representatividad y el respeto entre poderes.

Para el Doctor Francisco Berlín Valenzuela, “este interés por el órgano parlamentario es manifiesto en los estudiosos de las disciplinas encargadas de analizar el fenómeno político, entre los cuales se encuentra el Derecho, por lo que numerosos tratadistas de varios países están encauzando sus investigaciones para integrar el Derecho Parlamentario con el fin de sentar bases firmes para que los integrantes de las asambleas internacionales, nacionales y regionales ejerzan con pleno conocimiento y responsabilidad la representación encomendada.”¹⁷

¹⁷ BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., p. 13.

Por lo que respecta a la ciencia jurídica, se desarrolla a mediados de los ochentas la necesidad de que una rama del derecho se avoque a estudiar al órgano legislativo no sólo como aquel encargado de realizar la función legislativa, sino como aquella institución política, representativa y social, independientemente de la denominación que se le otorgue alrededor del mundo y abarcando todo el universo de funciones que realiza, además de hacer leyes. Esto es, una disciplina jurídica encargada de estudiar todas las instituciones legislativas existentes internacionalmente, su conformación, funciones, los medios de control que ejercen, los que son ejercidos hacia ellas y los distintos actores que les dan vida y con los cuales interactúa, su evolución histórica, el sistema en el que se desenvuelven y la investigación relativa a su constante perfeccionamiento.

El maestro Eduardo García Maynez define al Derecho Constitucional como “el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares”.¹⁸ Al ser el Parlamento (como tradicionalmente se le reconoce al Poder Legislativo) un órgano perteneciente a la estructura gubernamental del Estado moderno, se puede afirmar que la rama del Derecho encargada de su estudio deriva del Derecho Constitucional, es decir, se trata de una rama derivada de esta disciplina jurídica fundamental.

Se puede definir entonces al Derecho Parlamentario, como “el conjunto de normas que crean, establecen, impulsan, garantizan y rigen las acciones de los parlamentos, las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con los otros poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como con los valores y principios que animan su existencia institucional y lo motivan a procurar su realización, por haber sido instituidos por el pueblo como expresión de su querer ser político.”¹⁹

¹⁸ GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. México, Editorial Porrúa, 1985, p. 137.

¹⁹ BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., p. 34.

Al ser una materia relativamente reciente, aún se discute la autonomía de la misma como asignatura independiente dentro de los planes de estudio de las Universidades y Facultades de Derecho; pese a no ser reconocida aún y el debate continúa, constituiría de capital importancia dotar de dicha autonomía al Derecho Parlamentario por la razón principal de que su objeto de estudio, el Parlamento, el Poder Legislativo, es una institución extremadamente dinámica que ha retomado la importancia que tal vez en algunas épocas no se le dio. En el caso específico de México, esta institución cobra mayor trascendencia y responsabilidad para con las relaciones políticas, sociales, internacionales y legislativas del Estado mexicano derivado de los acontecimientos políticos de los últimos diez años, lo que la hace acreedora de una rama de estudio con total autonomía y mayor profundización de los estudios relacionados con la misma.

El debate se extiende también para con la denominación de esta disciplina jurídica, Tradicionalmente la han llamado “Derecho Legislativo” atendiendo a que se refiere al estudio del Poder Legislativo, aunque actualmente se prefiere utilizar el término “Derecho Parlamentario”. Se han llegado a considerar como denominaciones análogas al mismo objeto de estudio, sin embargo, se trata de acepciones distintas.

La denominación “Derecho Legislativo” se considera restringida, ya que atiende únicamente al estudio de la función legislativa, es decir, al procedimiento de formación de normas jurídicas con las características de generalidad, coercitividad y abstracción. Ya se puntualizó que la actividad de realizar leyes no es la única que realiza el Poder Legislativo en la actualidad, además, dada la naturaleza de los otros dos poderes, también son creadores de normas jurídicas en un momento determinado, lo que amplía el sentido de esta denominación hacia los otros Poderes de un Estado y desvía la atención central del Legislativo. Por otro lado, se estarían dejando de lado las implicaciones sociales, representativas, políticas e internacionales del Parlamento.

Se debe recordar que “Derecho Parlamentario” no atiende solamente al sistema parlamentario de gobierno, sino que, dada su denominación tradicional, abarca todos los aspectos normativos, organizacionales y funcionales del Poder Legislativo, o Parlamento. Francisco Berlín Valenzuela afirma de esta rama jurídica que “la definición que mejor le va es la de Derecho Parlamentario, que nos lleva a entender al Parlamento en su sentido más amplio, como un cuerpo colegiado cuyos miembros se reúnen para deliberar sobre los asuntos más importantes de su nación, por lo que independientemente del nombre que reciba en los diversos países, no debe perderse de vista su esencia, funcionalidad y contenido.”²⁰

Así pues, que mientras el Derecho Legislativo atiende únicamente a la facultad de legislar excluyendo cualquier otra actividad, la acepción de Derecho Parlamentario es más amplia y abarca de mejor manera el objeto de estudio que aquí se desarrolla, que es el Parlamento, el Poder Legislativo en toda su expresión.

Derivado del Primer Curso de Derecho Parlamentario Iberoamericano, celebrado en mayo de 1987 en la Ciudad de México, un sector de la doctrina mexicana ha considerado que a pesar de que el sistema de gobierno mexicano es presidencial, la denominación para esta disciplina jurídica específica del Derecho Constitucional, debe ser la de Derecho Parlamentario, siendo ésta la más pertinente por encima de la de Derecho Legislativo por las razones ya expuestas, además porque facilita la elaboración de estudios comparativos. Catedráticos como el Doctor Francisco Berlín Valenzuela y la autora Susana Thalía Pedroza de la Llave²¹ se inclinan a denominar a esta rama jurídica como Derecho Parlamentario.

²⁰ Ibidem, p. 49.

²¹ www.bibliojuridica.org/libros/1/142/5.pdf -

1.4. Naturaleza de la Representación Parlamentaria.

El Doctor Berlín Valenzuela afirma que “el Derecho Parlamentario, en su sentido restringido, y sus instituciones han surgido fundamentalmente dentro del marco teórico de la representación política, por medio de la cual los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre los gobernantes y gobernados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración de los órganos del Estado, dentro de los cuales se encuentra el Parlamento.”²²

Así pues, que el Parlamento debe desarrollarse en un sistema político el cual no sólo se garantice la división de poderes, sino que sea además democrático, como en las repúblicas parlamentarias o presidenciales, pero además, debe tratarse de una *democracia representativa*.

La palabra democracia atiende principalmente a aquel sistema de gobierno por medio del cual participa todo el pueblo en la conformación, participación y decisiones de gobierno en un Estado determinado, ya sea directa o indirectamente. Democracia es un término griego derivado de dos raíces: *demos*, (pueblo) y *cratos* (gobierno). Se debe principalmente a Aristóteles la clasificación de las formas de gobierno donde se incluye a la democracia, que es el gobierno con ventaja de los pobres, en contraposición de la tiranía (gobierno con ventaja del monarca) y de la oligarquía (gobierno con ventaja de los ricos).

El jurista Vladimiro Naranjo Mesa define a la democracia como “el régimen político en el cual el pueblo goza de libertades públicas, elige a sus gobernantes,

²² BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., p. 61.

participa directa o indirectamente, por medio de sus representantes, en el manejo del Estado, y tiene la posibilidad de controlar el ejercicio del poder”.²³

“La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social.”²⁴ De esta manera el jurista Felipe Tena Ramírez resume todos los acontecimientos históricos que derivaron en la actual concepción de esta forma de gobierno, desde las ideas de Santo Tomás de Aquino, Juan Jacobo Rousseau, Montesquieu, entre otros. Los movimientos ideológicos del “Renacimiento” y de la “Ilustración”, donde se presenta el conflicto entre la monarquía y la burguesía, las revoluciones independentistas y las nuevas teorías económicas, entre otros acontecimientos, que derivaron a la llegada de la democracia liberal.

Para que pueda hablarse de la existencia de un régimen democrático liberal, explica Vladimiro Naranjo Mesa, es necesario que se den ciertas condiciones que son, al mismo tiempo, sus características esenciales, las cuales son:

- ✓ *Que se base el en principio de la soberanía popular*, mediante el cual el pueblo soberano elige a sus gobernantes. Para darle vigencia a este postulado es necesario que existan *elecciones periódicas y libres*.
- ✓ *Que se garantice efectivamente el ejercicio de las libertades públicas y de los derechos tanto individuales como colectivos*, los cuales deben estar consagrados formalmente en la Constitución.
- ✓ *Que exista pluralidad de partidos políticos*, con igualdad de oportunidades electorales para todos ellos. Es de la esencia del régimen democrático

²³ NARANJO MESA, VLADIMIRO. TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS. 8ª. ed., Colombia, Editorial Themis, S.A., 2000, p. 437.

²⁴ TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit., p. 89.

liberal, el que haya diversas opciones o alternativas ideológicas y que ellas se puedan expresar libremente.

- ✓ Que la estructura del Estado esté basada sobre *el principio de la separación de funciones* entre las ramas del poder público, de tal suerte que cada una pueda actuar soberanamente dentro de su órbita de competencia y no esté sujeto a las interferencias, presiones o manipulaciones de las otras.
- ✓ Que en la vida jurídica se respete *el principio de la jerarquía de las normas o principio de legalidad*, conforme al cual una disposición de menor jerarquía no puede ir en contra de otra de mayor jerarquía, y en la cúspide del ordenamiento jurídico-político estará la Constitución Política.²⁵

De esta forma, se establece que dentro de una democracia liberal deber respetarse los derechos tanto individuales como colectivos y políticos de la población, basados en el principio de la División de Poderes y en el de Legalidad; para que el Parlamento pueda desarrollarse en este sistema, se debe atender a la forma indirecta de ejercer la democracia, es decir, que los ciudadanos nombren representantes dentro de los órganos de gobierno, los cuales permanecerán en su encargo por un tiempo determinado y responderán a éstos de su actuación.

En una monarquía o tiranía, el pueblo no tiene ni voz ni voto, por lo que la necesidad de que éste tenga representación en un órgano determinado no existe. Por otro lado, en una democracia directa en donde el pueblo es el que elige, decide y gobierna directamente, (figura que en la práctica es casi imposible que se presente debido al tamaño y compleja organización de las naciones actuales) tampoco cabe nombrar representantes que desempeñarían el trabajo que el pueblo ya hace directamente. Por lo tanto, el Parlamento se desarrolla de una mejor forma en un sistema democrático representativo.

²⁵ NARANJO MESA, VLADIMIRO. Ob. Cit., pp. 448-449.

En un sistema democrático indirecto en donde el titular de la soberanía que es el pueblo, la ejerce por medio de sus representantes elegidos en comicios periódicos y respetados, el Parlamento encuentra su hábitat natural, incluso, para el Maestro Bernardo Bátiz, “Parlamento y democracia representativa son dos aspectos de un mismo fenómeno jurídico-político y, forzando un poco las cosas, diríamos que sistema parlamentario es una manera de expresar *democracia indirecta*²⁶.”

El artículo 3º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, postula que la educación que imparta el Estado será democrática, considerando a la democracia como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano. Esta forma de ver la democracia por parte de la Constitución mexicana, implica una concepción más amplia que se traduce en el texto, en un modelo de convivencia diaria y no sólo la soberanía popular.

En la medida en que el Estado moderno se hacia más grande y organizacionalmente más complejo, la democracia directa presentó inconvenientes y problemas que se solucionaron implementando la representación; el pueblo no tomaba las decisiones directamente, pero elegía a las personas que lo harían en su nombre. El Parlamento se erigió como la institución por excelencia donde se plasma la representatividad política a través de los años.

Una de las condiciones fundamentales del régimen democrático es que los ciudadanos puedan elegir libremente a sus gobernantes y a sus representantes a través de una elección libre, es decir, el *sufragio universal*, por medio del cual, cualquier ciudadano de un Estado tiene la posibilidad de participar en los procesos

²⁶ BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO. México, Ed. Oxford University Press, 1999, p. 22.

electorales y elegir a sus gobernantes; éste da legitimidad y esa legitimidad es la que soporta a la integración del Parlamento.

Como ya se vio, parte fundamental de un estado democrático es que exista pluralidad en las opciones que tiene la ciudadanía para elegir a sus gobernantes. Las instituciones por excelencia por medio de las cuales la población puede elegir a quienes los van a gobernar, son *los partidos políticos*.

Los partidos políticos son organizaciones legalmente constituidas las cuales tienen una ideología, método y líneas de acción bien definidas y que tienen por objeto imponer su modelo de nación en un Estado determinado. El origen de los modernos partidos políticos se sitúa en el seno de los Parlamentos y bajo el principio de la representación, sin embargo, señala el autor Naranjo Mesa: “hay que anotar que los primeros partidos, tanto en Inglaterra, como en Estados Unidos, en Francia y en los demás países donde surgieron a finales del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX, no eran partidos de masas, sino de élites, y, salvo casos excepcionales, de carácter liberal burgués.”²⁷

Existen numerosos estudios relacionados con los partidos políticos tomando en cuenta su origen, evolución e importancia en los sistemas jurídico-políticos actuales. La política de partidos ha adquirido tal importancia, que la evolución de un régimen democrático en una nación depende de la evolución de los partidos que en ella se desarrollan y trabajan, por consiguiente, la evolución y el buen funcionamiento del Parlamento va de la mano del desarrollo de éstos partidos.

De estos estudios se deriva que existen diversos tipos de partidos políticos que abanderan diversas ideologías, sistemas y postulados. Se pueden encontrar países con sistemas multipartidistas, como es el caso de México en la actualidad, así como sistemas bipartidistas o incluso de partido único.²⁸ Su integración, formas

²⁷ NARANJO MESA, VLADIMIRO. Ob. Cit., p. 471.

²⁸ Se ha manifestado que los regímenes de partido único no son realmente democráticos, ya que no existe una real competencia entre fuerzas políticas que aspiran al poder; el partido único es normalmente el que gobierna

de creación, aceptación de su militancia y la representación que ostentan también es muy variada. Su estudio y participación en las elecciones periódicas ha sido de tal relevancia, que provocó el nacimiento de una disciplina jurídica propia (Derecho Electoral) que, entre otras cosas, estudia su desenvolvimiento y participación en las elecciones democráticas.

Para el Doctor Berlín Valenzuela, el desarrollo del derecho Electoral y de los partidos en los países de América Latina ha sido tan pobre, que el autoritarismo ha sido la constante en Latinoamérica y la represión, así como los golpes militares y la falta de pluralidad derivaron en un desarrollo político y económico lento, inestabilidad y falta de rumbo institucional.²⁹

Así pues, que el Parlamento es una institución de naturaleza eminentemente representativa dada la gran evolución de los Estados-Nación modernos y de la aceptación casi global del sistema democrático liberal. Los integrantes del mismo tienen la legitimidad de haber sido elegidos por medio de un sistema de elección popular, a través del Sufragio Universal, y sus acciones las llevan a cabo en nombre de sus representados (en el papel). Los miembros del Parlamento surgen y son elegidos principalmente de partidos políticos, los cuales, aglutinan en sus principios, al grueso de la población, al gremio, o la élite que pretenden defender y representar.

El parlamento se ofrece como una institución donde pueden manifestarse las distintas fuerzas políticas sobre cada problema o situación que afecte a la comunidad. Por su parte, los partidos políticos sirven para expresar el pluralismo político y manifiestan la voluntad del pueblo. Los partidos políticos son los verdaderos protagonistas del parlamentarismo en la actualidad, pero deben sujetarse a una institución suprema (El mismo Parlamento). En México la

y se auto-promueve y en ocasiones es el único regulado y permitido constitucionalmente, como era el caso de la ex-URSS. Inclusive, un sistema de partido único se encuentran en regimenes totalitarios como el fascista de Mussolini o el de Hitler en Alemania.

²⁹ BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., p. 66.

evolución partidista es interesante y hasta cierto punto muy peculiar, la cual se estudiará en capítulos posteriores. El Doctor Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal, entiende a la representación parlamentaria de la siguiente manera: "...el Parlamento, que es el foro donde los representantes populares pueden manifestar *in genere* la voluntad de sus electores y donde las fuerzas políticas pueden definirse oficialmente sobre cada situación o problema, con lo que brindan a la opinión pública un medio de identificar y enjuiciar la postura de cada fuerza o partido."³⁰

1.5. La Inmunidad Parlamentaria.

Los legisladores al realizar su función, la cual es, además de jurídica, eminentemente política, pueden ser objeto de vejaciones, presiones, sobornos y cualquier otro tipo de coacción ya sea por integrantes de otros partidos representados en el Parlamento o de cualquier otra autoridad, ciudadano, grupo, etcétera, por lo que necesitan una protección especial contra cualquiera de las situaciones descritas en caso de que se llegaran a presentar. Bajo este principio, se establece la figura de la *inmunidad parlamentaria*.

Para el profesor Raúl González Schmal, "la condición más importante de la función parlamentaria es la de la independencia de los legisladores, por lo que debe de preservárseles de cualquier intento de coacción en su libertad de expresión por parte de otros órganos poder, con la amenaza de imputarles determinados delitos con el consiguiente enjuiciamiento penal".³¹

La inmunidad parlamentaria consiste en el privilegio del que gozan los integrantes del Parlamento por medio del cual no pueden ser detenidos ni

³⁰ BUFALÁ FERRER-VIDAL, PABLO DE. DERECHO PARLAMENTARIO. México, Editorial Oxford University Press, 1999, p. 18.

³¹ GONZÁLEZ SCHMAL, RAÚL. PROGRAMA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 2003, p. 272.

procesados por causas penales por los medios normales, sino a través de un procedimiento especial contemplado constitucionalmente para tal efecto, en el que se determina si ha de haber lugar a la procedencia de un juicio penal; esta figura implica un elemento diferenciador en la forma de perseguir legalmente, si ese es el caso, a un diputado o senador.

Para el Profesor español Fernando Santaolalla “con la inmunidad parlamentaria se trata de proteger la independencia y autonomía de los cuerpos legisladores, impidiendo que la detención o el procesamiento pudiera instrumentarse para apartar a los parlamentarios del ejercicio de sus funciones y, con ello, que las Cámaras sean privadas indebidamente del concurso y asistencia de sus miembros.³² Este privilegio surge históricamente para compensar la situación precaria que padecían las primeras Asambleas Legislativas frente a los poderes absolutos ostentados por los gobiernos.

Este privilegio no busca un ámbito de exención jurídica a favor de los legisladores para los posibles ilícitos que llegasen a cometer, sólo permite la comprobación de que, tras una acusación de tipo penal, no existe un intento ya sea de carácter político o partidista, de privar a las Cámaras de un miembro, o una revancha contra una persona en particular, o simplemente de crear un distractor para entorpecer la labor parlamentaria.

En el caso de México esta figura está contemplada constitucionalmente en el Capítulo IV, Título Cuarto, De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 111, que a la letra dice:

“Art. 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la

³² SANTAOLALLA, FERNANDO. DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL. España, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1990, p. 122.

Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.”

Comúnmente esta protección para determinados servidores públicos, en este caso específico para los legisladores, es llamada *fuero*; para el maestro Tena Ramírez la acción penal es incompatible con el ejercicio de la representación popular y para que proceda ésta, es necesario que desaparezca dicha representación. Llama inmunidad a “la protección contra toda acción penal de que gozan los representantes populares durante el tiempo de su representación”.³³

La inmunidad legislativa implica una protección para la independencia en el ejercicio de sus funciones, pero no un régimen de exención general a los ordenamientos legales de cualquier tipo; las responsabilidades civiles y administrativas de los legisladores tienen una procedencia normal de conformidad con las leyes respectivas y está contemplada en la constitucionalmente en los artículos 111 párrafo 8 y 113 de la Carta Fundamental mexicana.

“Art. 111...

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

Art. 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus

³³ TENA RAMÍREZ, FELIPE. Ob. Cit., p. 279.

funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

Asimismo, esta figura no se contempló para que los servidores públicos cometan cualquier tipo de actividades antijurídicas ya sea de manera colectiva o individual, para dejar impunes hechos delictivos. Así como en determinados momentos se ha intentado suprimir la independencia de los legisladores, también han existido momentos en que los legisladores han abusado de la inmunidad que poseen para la comisión de actos ilícitos y permanecer sin castigo.

No debe confundirse esta figura con la de la *inviolabilidad parlamentaria*, la cual se encuentra contemplada en el artículo 61 constitucional y la cual protege a los legisladores por las opiniones que emitan en el ejercicio de su función y por las cuales no podrán ser reconvenidos.

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

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

No obstante lo anterior, si de la emisión de las opiniones que los legisladores viertan en el ejercicio de sus funciones, se derivara la comisión de

algún hecho delictivo, el parlamentario será responsable de este hecho y se podrá proceder penalmente contra él, una vez atravesado el procedimiento de la declaración de procedencia ante el Pleno de la Cámara de Diputados, por supuesto.

Doctrinariamente, la inmunidad tiene ámbitos de aplicación que limitan este derecho que poseen los legisladores a fin de evitar abusos del mismo. A decir del profesor Fernando Santaolalla, los ámbitos de aplicación de la inmunidad legislativa son el *temporal* y el *material*.

El ámbito temporal de la inmunidad corresponde al tiempo en que ésta puede investir a los legisladores, siendo en la mayoría de los casos, el tiempo en que duran en su encargo. En México los Diputados tienen una duración de su función legislativa equivalente a tres años, mientras que para los Senadores es de seis.

El mismo artículo 111 constitucional es muy enfático al establecer que para que la acción penal contra cualquiera de las autoridades que el mismo artículo enuncia, por los delitos cometidos *durante el encargo de éstos*, procederá si la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. En el siguiente párrafo del mismo artículo, se señala que si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento posterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso *cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo*, atravesando los procedimientos normales.

La inmunidad procederá temporalmente mientras el legislador permanezca en el ejercicio de su encargo, una vez que la función de legislador haya concluido, la inmunidad cesa sus efectos para con esa persona en particular; no obstante, aún y cuando el legislador pueda hacer uso de la inmunidad durante el tiempo de sus funciones, si la imputación penal contiene elementos suficientes para

corroborar alguna conducta antijurídica en su contra y se vota a favor de proceder la acción penal, la inmunidad dejará de tener sus efectos y el legislador deberá enfrentar el procedimiento correspondiente.

Cabe señalar que si el legislador se separa temporal o permanentemente de su encargo, no se requerirá la declaración de procedencia para juzgarlo por los delitos que pudiese haber cometido en ese tiempo, es decir, que si el legislador se separa de su función, se interrumpe también la inmunidad, de conformidad con el artículo 112 de la Carta Magna.

“Art. 112.- No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.”

El ámbito material de la inmunidad diplomática atiende, como su nombre lo indica, a la materia de la que puede ser objeto la protección hacia un legislador. De la lectura de los artículos constitucionales 111, 112 y 113 se desprende que la inmunidad que protege a los legisladores así como a otros servidores públicos versa sobre las imputaciones contra ellos de carácter penal únicamente, excluyendo de la misma a otras materias como la civil y la administrativa.

Toda acusación penal que recaiga sobre un legislador tendrá que ser revisada por la Cámara de Diputados y la procedencia de la misma tendrá que ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión; para las responsabilidades de tipo civil o administrativo que pudiesen tener los legisladores, las enfrentarán de conformidad con las leyes aplicables al efecto sin ningún tipo de exención o privilegio, siguiendo los procedimientos establecidos en la normatividad respectiva. La inmunidad de los legisladores así como para otros funcionarios, aplica para la *materia penal*.

Al respecto, existen criterios jurisprudenciales los cuales esclarecen de mejor forma la aplicación de la inmunidad parlamentaria. A continuación se plasmarán dos de esos criterios.

“INMUNIDAD PARLAMENTARIA Y FUERO CONSTITUCIONAL. SU APLICACIÓN CUANDO SE TRATA DE RESPONSABILIDAD PENAL Y DE RECLAMACIONES CIVILES QUE SE IMPUTAN A UN DIPUTADO FEDERAL.

El artículo 61 de la Constitución Federal consagra la figura de la "inmunidad parlamentaria" como una garantía otorgada a los diputados federales y senadores, sólo por lo que hace a las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, a grado tal que nunca podrán ser reconvenidos por ellas; mientras que el diverso artículo 111 de la propia Carta Magna, contempla la institución del "fuero constitucional", bajo la denominación actual de declaración de procedencia, como una garantía de carácter procesal, otorgada a diversos funcionarios públicos expresamente enunciados, entre ellos, los diputados y senadores. De ahí que, aunque son conceptos distintos, existe la posibilidad de que en materia penal se presente la conjugación de ambas figuras, precisamente en el caso de que un diputado federal atribuyera a una persona un hecho que puede ser constitutivo de delito, supuesto en el cual para proceder contra aquél, primeramente habría necesidad de hacer la declaración de procedencia prevista en el artículo 111 constitucional y después determinar si se está o no en el caso de la inmunidad a que se refiere el artículo 61 en cita. En cambio, si la imputación de ese hecho sólo puede generar afectación en derechos de orden civil del congresista, únicamente debe atenderse a la figura de la inmunidad sustantiva y, por ende, el fuero constitucional es totalmente ajeno; conclusión que se refuerza con el contenido del octavo párrafo del mencionado artículo 111, introducido mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, sin mayor virtud que la de refrendar con ánimo clarificador lo ya dicho en el primer párrafo de ese numeral a propósito de la necesidad de declaración de procedencia en materia penal. Esto es si en el primer párrafo se estableció desde el origen de la actual Ley Fundamental, que ese requisito era necesario en materia penal, obligado era deducir que no abarcaba a la materia civil; pero conforme al octavo párrafo, del artículo 111 referido, desecha cualquier resquicio de que también rige para la materia civil, pues categóricamente y sin ambages así lo declara. En consecuencia, si la reclamación jurisdiccional que se endereza contra un diputado federal es de índole civil, exclusivamente debe ponderarse el fuero-inmunidad a que se refiere el artículo 61 constitucional, sin tomar en consideración el fuero de procedibilidad consagrado en el artículo 111 constitucional; lo que no implica que exista impedimento para demandarlo en la vía civil por actos que realice como particular, ajenos a su encargo o al quehacer parlamentario.

*Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.*³⁴

Queda de manifiesto en este criterio que civilmente se puede proceder por las responsabilidades que los legisladores contraigan en esta materia, pero si de la manifestación de las ideas de éstos se derivara la comisión de un hecho delictivo, procederá la acción penal, atravesando primero por la respectivo declaración de procedencia.

“INMUNIDAD PARLAMENTARIA. CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE ORDEN PÚBLICO INDISPONIBLE PARA EL LEGISLADOR, QUE DEBE INVOCARSE DE OFICIO POR EL JUZGADOR.

En términos del artículo 61 de la Constitución Federal que establece que: "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.-El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.", resulta que la inviolabilidad o inmunidad del legislador está llamada a cumplir la importante función de garantizar la total y absoluta libertad de palabra de aquél, no como un derecho subjetivo otorgado a quien desempeña la función legislativa, sino como un instrumento que tiende a proteger la integridad de la corporación legislativa, es decir, es un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo directamente por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo encarnan. Por ello, la inviolabilidad es una garantía de orden público, que resulta indisponible para el legislador a la que no puede renunciar con el fin de que la persecución judicial se inicie y, por lo mismo, deberá ser invocada de oficio por el juzgador, cualquiera que sea la fase en que se encuentre el juicio, esto es, cuando se llama al terreno jurisdiccional a un legislador para que responda civilmente de los daños y perjuicios causados por las opiniones que vertió y de los hechos expuestos, se deriva que aquéllos pudieron haber ocurrido bajo las circunstancias en que opera la inviolabilidad, y desde ese momento debe el Juez dilucidar tal cuestión, pues en el caso de que el examen sea positivo, ni siquiera debe admitirse la demanda, al disponer el citado artículo 61 que "jamás podrán ser reconvenidos por ellas".

³⁴ Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta No. XII, Diciembre de 2000, página 248, Tesis 1ª. XXVII/2000, Tesis aislada, Materia Constitucional.

*Amparo en revisión 2214/98. Ramón Sosamontes Herreramoro y otro. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.*³⁵

El criterio anterior demuestra que aún y cuando se le puede exigir el cumplimiento de una obligación civil a un parlamentario, si esta exigencia ante un tribunal deriva de la manifestación de sus ideas, el juzgador debe rechazar la demanda respectiva, atendiendo no a la declaración de procedencia, sino a la inmunidad a que hace referencia el artículo 61 constitucional.

Cabe aclarar que la inmunidad parlamentaria no implica una sustitución para el ámbito de competencia del Poder Judicial, si bien es cierto que la inmunidad implica un privilegio procesal antes de juzgar penalmente a una persona, también es cierto que no sustituye los procedimientos que se llevan a cabo en los juzgados penales en caso de existir una declaración de procedencia de la acción penal. El procedimiento de declaración de procedencia ante la Cámara de Diputados no condena ni exonera, solamente determina si existen elementos suficientes para juzgar penalmente a un legislador ante la autoridad correspondiente, es decir, una autoridad penal perteneciente al Poder Judicial.

Ante los abusos de que puede y ha sido objeto la mala utilización de la inmunidad, algunos doctrinarios han considerado eliminar esta figura en las naciones donde el régimen democrático es más sólido. El maestro Fernando Santaolalla sostiene esta idea en su obra "Derecho Parlamentario Español", cuando menciona que "...en un Estado democrático la mejor garantía para impedir la instrumentación política del procesamiento o detención de un parlamentario consiste en la independencia de jueces y tribunales. El efectivo sometimiento de la policía a los jueces, la prohibición de las detenciones arbitrarias y la autonomía de

³⁵ Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta No. XII, Diciembre de 2000, página 247, Tesis 1ª. XXVIII/2000, Tesis aislada, Materia Constitucional.

los Tribunales son la mejor caución frente a cualquier ataque contra la independencia de las Cámaras.”³⁶

A manera de consideración personal, mientras en México no se consolide la mencionada independencia del Poder Judicial y el actual modelo democrático no se fortalezca, seguirá siendo necesaria la inmunidad parlamentaria; cuando este país alcance cierta madurez política y jurídica, poco a poco, la inmunidad se convertirá en superflua.

1.6. Breve reseña de las facultades de control a cargo de los órganos del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

El Parlamento, Poder Legislativo, Cámaras, o cualquiera de las denominaciones que se le han dado históricamente en cada nación, originalmente se creó como un órgano cuya función primordial era legislar. Debido a los vaivenes de la institución en los que se debilitaba, fortalecía o se transformaba, fue abandonando su función primordial o primaria, dando paso a otras facultades que se llevaban a cabo a la par de la obligación de realizar leyes, atendiendo a la realidad política y los textos constitucionales.

Así como el Poder Ejecutivo tiene facultades legislativas reguladas constitucionalmente, el Poder Legislativo realiza y se le han reconocido facultades en diversas materias como la de comercio, tanto al interior como exterior, facultades en materia de educación, salud pública y las llamadas *facultades de control*, que no necesariamente implican la elaboración de leyes para realizarlas.

El Doctor Berlín Valenzuela señala que cuando se habla de esta función, se hace referencia “al significado del término en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Parlamento

³⁶ SANTAOLALLA, FERNANDO. DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL. Ob. Cit., p. 123.

sobre la actividad que realiza el Ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley.³⁷

El Poder Legislativo utiliza estas facultades de control hacia el Poder Ejecutivo porque es un actor importante en el desenvolvimiento político de un país y con ellas interviene decisivamente en el devenir del mismo. En una República regulan la actividad del Poder Ejecutivo tanto de una forma positiva al limitar su actuación y que ésta no se sobreponga a las leyes, o de una forma negativa, evitando la realización de programas, metas o disposición de recursos, tal vez prioritarios o urgentes, que el Ejecutivo no podrá realizar si pasar antes por el examen y aprobación del Parlamento.

En teoría el control que ejerce el Legislativo es aplicable para todo el mundo y para cualquier Estado, sujetándose siempre a las diferencias que sus respectivas constituciones establezcan. Nació evidentemente en los regímenes parlamentarios europeos donde el ejercicio del Poder Ejecutivo y los funcionarios que lo desempeñan depende del Parlamento, y por consecuencia el control político-jurídico del mismo le atañe al órgano legislativo.

Por lo que respecta a los regímenes presidenciales el control también se encuentra presente aunque de manera distinta que en los regímenes parlamentarios, ya que en este sistema el Ejecutivo no depende del Legislativo, pero esta igualmente basado en el principio de la división de poderes y que exista un equilibrio entre éstos para evitar abusos.

El Doctor Héctor Fix-Zamudio en conjunto con el Doctor Salvador Valencia Carmona en su obra "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", explican la legitimación de este control a favor del Parlamento cuando exponen: "Esta función de control radica en el Legislativo porque, en principio, en dicho poder esta depositada la representación del pueblo, mismo que como titular de la soberanía

³⁷ BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., p. 139.

tiene el derecho de demandar a través de sus representantes la buena conducción de los asuntos públicos, utilizando diversos instrumentos y procedimientos para valorar, verificar y fiscalizar las actividades que realiza el Poder Ejecutivo.”³⁸

La función de control ha atravesado transformaciones importantes, por lo que varios autores han analizado a fondo este aspecto de los Parlamentos modernos dedicándoles capítulos extensos a este tema en sus obras e incluso se han escrito libros completos analizando el control político en todos sus aspectos.³⁹ Cabe aclarar también que muchos autores no concuerdan con la denominación “control” ya que alude a sometimiento o subordinación. El Doctor Berlín Valenzuela, por ejemplo, prefiere la denominación “cooperación”, ya que el fin principal de esta figura es precisamente dar equilibrio a los poderes del Estado mediante la colaboración de éstos en determinados tópicos importantes para una nación y no sobreponerse uno sobre el otro, que es lo que originalmente trata de evitar.

Siendo un tema vasto y extenso, no es intención del autor de la presente monografía desviarse del objeto central de este trabajo y del título del rubro que se atiende, pues solo se plasma una breve reseña doctrinaria de los fundamentos de la función de control y más bien se enlistarán las facultades que en esa materia se contemplan constitucionalmente en este país.

El Poder Legislativo mexicano ejerce la función de control hacia el Ejecutivo por medio de diversas facultades en varios aspectos de la vida nacional y su fundamento se puede encontrar en diversos artículos de la Constitución Política; al ser tan diversas y variadas esas facultades, se encuadrarán en un esquema a efecto de un mejor estudio de las mismas. Cabe señalar que dicho cuadro se tomó

³⁸ FIX-ZAMUDIO, HÉCTOR, VALENCIA CARMONA, SALVADOR. Ob. Cit., p. 693.

³⁹ Algunos autores que tratan muy a fondo el tema del control político y las funciones de control parlamentarias son Karl Lowenstein en “Teoría de la Constitución” y Ricardo Sepúlveda Iguíniz en su obra “Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano”, entre otros.

de la clasificación que atinadamente elaborara el autor del libro “Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano”, Ricardo Sepúlveda Iguíniz.

FACULTADES DE CONTROL DEL LEGISLATIVO HACIA EL EJECUTIVO
▪ Intervención del Congreso en Materia Hacendaria.
▪ Intervención del Congreso en las Relaciones Internacionales.
▪ Intervención del Congreso en materia de Responsabilidad Oficial.
▪ Intervención del Congreso en el Nombramiento de Funcionarios.
▪ Intervención del Congreso a través de Comisiones Investigadoras.
▪ Intervención del Congreso en Materia Militar.
▪ Intervención del Congreso en Materia Electoral.
▪ Intervención del Congreso en Materia de Derechos Humanos.

Este sólo es un esquema con fines explicativos, por lo que no se hace referencia de todo el universo de facultades de control que ejercen las Cámaras del Congreso de la Unión hacia el Poder Ejecutivo, pero si son, a consideración del autor, las más representativas.⁴⁰ A continuación se explicará brevemente cada una de ellas.

Si bien es cierto que el término *hacienda* hace referencia a los haberes, bienes y rentas que posee un Estado para la satisfacción de las necesidades públicas, las facultades de control en esa materia se extienden más allá de ese concepto. Constitucionalmente, el Congreso de la Unión, ya sea en conjunto o a través de cada una de las Cámaras en lo particular, tiene facultades en la aprobación de la Ley de Ingresos, la elaboración del Presupuesto de Egresos, la Elaboración de la Cuenta Pública anual, la aprobación de los endeudamientos y empréstitos y el reconocimiento de la deuda pública. (Artículo 73 constitucional).

⁴⁰ SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, RICARDO. DERECHO PARLAMENTARIO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Editorial Themis, 1999, p. 100.

Se trata de una facultad muy importante ya que impide que el Ejecutivo disponga de los haberes de una nación a su antojo, además, el factor económico determina sobremanera el rumbo de un país para que su control dependa de un solo poder sin la colaboración de los demás.

Por lo que toca a las facultades de control en materia de relaciones internacionales, tienen gran trascendencia por lo particular de la materia, ya que juega un papel importante en cuestiones de política interna, economía, migración, sociedad, derecho, entre otros campos, con relación a las otras naciones del mundo, aún mas, cuando la tendencia en la actualidad es la globalización y la cada vez más estrecha colaboración política y comercial de los Estados entre si.

El instrumento por excelencia para el control parlamentario en esta rama son los Tratados Internacionales. Los tratados Internacionales que este país firme con otras naciones deben ser ratificados por el Senado de la República de conformidad con los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y el 133 de la Constitución Política vigente. Se trata entonces, en primer lugar, de una facultad exclusiva de una de las Cámaras, el Senado, y es que es el órgano al que más le concierne esta potestad ya que representa a cada una de las Entidades Federativas que componen a este país, por lo que sus integrantes enarbolan la voluntad de estas Entidades como nación, ante un acuerdo con el extranjero.

Compete al Parlamento llevar a cabo control en cuanto a la responsabilidad administrativa y política de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones. Mediante la presentación de informes, investigaciones, preguntas directas, interpelaciones y comparecencias ante las Cámaras, los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo son supervisados por su actuación.

El Presidente de la República tiene la obligación de presentar un informe anual al Congreso de la Unión conteniendo el estado que guarda la administración pública en sus diversos ramos; de la misma forma los titulares de cada uno de los

ramos de la Administración tienen esta obligación en lo que respecta a su competencia (artículos 69 y 93, primer párrafo, constitucionales).

Por otro lado, se contempla la figura del juicio político y la declaración de procedencia en contra de los funcionarios que cometan alguna irregularidad contenida en los artículos 110, 111, 112 y 113 constitucionales (procedimiento comentado en el apartado referente a la inmunidad parlamentaria). En donde es la mayoría absoluta de los asistentes en sesión de la Cámara de Diputados los que determinarían en su caso, la procedencia de un procedimiento penal entablado en contra de un servidor público con un cargo de elección popular.

La representatividad que el Congreso enarbola toma singular importancia en este tipo de control, ya que son precisamente los representantes del pueblo los que al sancionar, fiscalizar o simplemente exhibir a los titulares de las dependencias del Ejecutivo por su actuación, permiten a la población de manera indirecta, ejercer su derecho a la rendición de cuentas claras en el proceder de sus gobernantes.

En lo que concierne al nombramiento de funcionarios de determinado nivel el órgano legislativo ha venido aumentando y fortaleciendo esta función de control o de colaboración con respecto al Ejecutivo. Para el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia el Presidente de la República propondrá una terna que el Senado considerará para ocupar el cargo vacante (artículo 96 constitucional).

Un procedimiento similar atraviesan los nombramientos de varios funcionarios de alto nivel, como lo son agentes diplomáticos y consulares, el Procurador General de la República, la designación de los titulares del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (donde también interviene la Suprema Corte de Justicia), por mencionar los más importantes; en todos ellos se requiere ya sea la ratificación del Senado, la

participación de la Cámara de Diputados o el Congreso en su conjunto (artículos 89, 99 y 101 constitucionales).

El párrafo tercero del artículo 93 constitucional establece que las Cámaras tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, lo anterior con el objetivo de saber el estado que guardan las labores en esos ramos. La facultad de control en cuanto a formar comisiones que investiguen a estos organismos no es tan amplia en cuanto a sus alcances, ya que los datos obtenidos en la mayoría de los casos son de naturaleza eminentemente informativa o estadística, no obstante, para el Doctor Berlín Valenzuela tiene una importancia alterna, ya que esa información puede resultar determinante para la elaboración de leyes, establecer políticas y ejercer cierto tipo de control hacia el Ejecutivo, dependiendo de la valoración de la misma.⁴¹

La intervención del Congreso en materia militar es un tema limitado pues es el Poder Ejecutivo el que puede disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas sin la intervención del Poder Legislativo, salvo lo dispuesto por el artículo 29 constitucional en materia de suspensión de garantías por motivo de perturbación grave de la paz pública o en caso de invasión.

A pesar de ser tan escasa esta intervención, es importante señalarla ya que en algún momento puede darse el abuso del Ejecutivo excediendo ese control total de las Fuerzas Armadas a su favor. Esta situación si bien es hipotética y remota dada la naturaleza pacífica del Ejército Mexicano y el grado de institucionalización en este país, no se debe olvidar los intentos de militarizar a la nación a largo de la historia y mirando al exterior, aprender de las experiencias de los vecinos centro y sudamericanos en cuanto a las Dictaduras militares que les han causado tanto daño e inestabilidad. Constitucionalmente México tiene buenos controles para con las fuerzas armadas que deber ser suficientes si los

⁴¹ BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., p. 182.

gobernantes se comportan de manera institucional y respetan los preceptos que postula la Carta Magna al respecto.

A raíz de los cambios en materia política y electoral que ha atravesado México en la parte final del siglo XX, resulta sumamente trascendente la intervención y el control del Parlamento hacia el Ejecutivo por lo que respecta a los procedimientos de elección popular.

Las funciones de control del Congreso en materia electoral son de las más importantes y en la actualidad, a partir de la transición democrática del año 2000, tal vez sean las de mayor trascendencia para el sistema democrático mexicano que determina de gran forma el desarrollo de la vida nacional.

Si bien es cierto que la democracia no es indispensable ni esencial en un régimen constitucional, si lo es la pluralidad, ya que ésta representa la libertad individual y el Estado tiene la obligación de respetarla a través de sus órganos de gobierno.

Así pues, en un sistema democrático donde la pluralidad de fuerzas políticas y sociales luchan por conseguir un espacio en los escaños de poder, la regulación de elecciones limpias y certeras periódicamente va a garantizar la preservación de ese régimen. Al haberse adoptado en México un sistema de *democracia representativa*, se tiene que regular constitucionalmente por fuerza, la forma y el método en que las instituciones trabajen y respeten las elecciones a cualquier nivel y que éstos procesos electorales representen, a su vez, los derechos individuales y políticos.

Con éstos antecedentes, es importante señalar que las facultades del Parlamento mexicano en esta materia son trascendentes. En primer lugar, le corresponde expedir la ley que regula los procesos electorales (El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), el cual rige la estructuración de los

partidos políticos, requisitos para lograr y mantener su registro, los lineamientos de las elecciones, el proceso de la jornada electoral, la estructuración del Instituto Federal Electoral y los medios de impugnación del resultado de las elecciones o de posibles irregularidades en el desarrollo de las mismas.

Le corresponde también tener representación en el Consejo General del Instituto Federal Electoral y nombrar a su Presidente a propuesta de los grupos parlamentarios y los Consejeros Electorales.

Constitucionalmente el fundamento de estas facultades esta contenido en los artículos 40 y 41, además de la legislación federal correspondiente, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, las facultades del Parlamento en cuanto a los Derechos Humanos favorecen el equilibrio ya que, al ser emanados del Poder Ejecutivo los actos de gobierno que pueden ser violatorios de garantías individuales, éste no es capaz de controlarse a si mismo en cuanto a esas violaciones. En este sentido y ya que el Poder Judicial lleva a cabo otro tipo de funciones (más técnicas en cuanto a la protección de garantías individuales), se deriva la necesidad de crear un organismo autónomo y público, que revise los actos administrativos y proteja los Derechos Humanos a través de recomendaciones a la autoridad administrativa; se trata de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Su fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 102 inciso b). Las facultades que controla el Congreso en esta materia son, principalmente, la elaboración de la ley que regula el organismo (Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos); El Presidente de la Comisión es nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado y éste deberá rendir un informe tanto al Presidente como al Congreso de conformidad con su normatividad.

Internacionalmente el cuidado de los Derechos Humanos tiene gran auge y se presionó bastante desde el exterior para la creación de esta Comisión en México, lo que ha sido objeto de debate ya que en este país existe un medio judicial de control constitucional y de garantías individuales, *el juicio de amparo*, el cual es más efectivo y con mayor vinculación que las recomendaciones de la Comisión. De cualquier forma y aunque el debate continúa, la Comisión de Derechos Humanos es una instancia mas bien de carácter moral que de alguna forma, presiona y vigila la actuación de la autoridad administrativa.

Se debe recordar que las anteriores no son las únicas facultades de control del Congreso hacia el Ejecutivo y éstas se encuentran esparcidas por todo el articulado constitucional, empero, de conformidad con el criterio de selección que elaborara el autor que se cita (Ricardo Sepúlveda Iguiniz) son las que mas importancia y trascendencia tienen en el equilibrio de poder entre el órgano Legislativo y el Ejecutivo.

1.7. Función de las Comisiones Parlamentarias.

El Parlamento no podría realizar todo el universo de facultades que tiene constitucionalmente encomendadas si no se organizara al interior para hacerlo, así que se constituyen comisiones emanadas del mismo Parlamento para realizar más a fondo, a detalle, cada tarea en específico.

La palabra “comisión” deriva del latín *commisio-commisionis*, que significa encargar o encomendar a otro el desempeño de una cosa o un servicio. Así pues que las comisiones son aquel conjunto de personas que, derivado de una encomienda o por decisión propia, realizan una función determinada, un estudio, una petición o cualquier otra actividad específicamente delineada.

Para el Doctor Berlín Valenzuela “las comisiones parlamentarias son expresión de los privilegios colectivos que corresponden a las asambleas, independientemente de los personales que sus miembros poseen y los cuales se encuentran contenidos en los reglamentos internos por considerarlos básicos para el cumplimiento de sus tareas.”⁴²

El parlamento difícilmente podría llevar a cabo todas sus facultades si no se auto-organizara en comisiones, las cuales se integran por pocos elementos, todos legisladores, pertenecientes a los diferentes grupos parlamentarios representados en las Cámaras, los cuales analizan detalladamente, a fondo, cada situación planteada, la organizan, clasifican y dan una posible solución que se pondría a discusión en las sesiones del Pleno.

Actualmente las comisiones dentro de los órganos legislativos son las encargadas de analizar a profundidad los proyectos de ley antes de presentarse como iniciativa para su discusión y sanción; es en donde se realiza el trabajo legislativo a detalle y en ellas es donde se trabaja con tiempo y análisis la mayor parte de la función legislativa. Alrededor del mundo se presentan comisiones parlamentarias diferentes y su funcionamiento también es distinto de país a país.

En Inglaterra, por ejemplo, al ser un sistema parlamentario, las comisiones pueden ser plenarias y particulares. En las plenarias o “Comisiones de toda la Cámara” puede participar cualquier miembro del parlamento y se diferencian del Pleno en que el debate tiene reglas menos estrictas; analizan proyectos de ley, tratan asuntos financieros o de cualquier otro tipo.

Hay otro tipo de comisiones las cuales no tienen carácter permanente y la integran parlamentarios que hayan sido designados por el Pleno, únicamente; tratan asuntos de menor importancia pero buscan ejercer cierta influencia en las decisiones de las Cámaras. En Inglaterra las comisiones no son las que deciden

⁴² Ibidem, pp. 234 y 235.

en definitiva la aprobación de leyes ni todo el proceso de toma de decisiones, no realizan audiencias y sus funciones son limitadas.

En Estados Unidos, por otro lado, las comisiones o comités han llegado a tener el control real en el proceso legislativo y de toma de decisiones en el Congreso, tienen mucha importancia por su independencia y por alejar las presiones que vengan del exterior, es decir, del Presidente de la República o algún otro funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, de los líderes de los partidos u alguna otra organización gubernamental o no gubernamental.

Al ser dos los partidos que dominan el Congreso, cada comisión tiene siempre representantes de ambos y su grado de especialización en cada materia es muy alto. Su trabajo, para el sistema al cual pertenecen, es altamente eficaz y llegan a alcanzar cierto prestigio e influencia en el desarrollo de la vida política norteamericana.

Nuevamente se cita al Doctor Berlín Valenzuela, el cual clasifica a las comisiones parlamentarias en diferentes tipos, a saber:

- ❖ PERMANENTES
- ❖ TRANSITORIAS O ESPECIALES
- ❖ CONJUNTAS
- ❖ DE INVESTIGACIÓN
- ❖ DE ESTUDIO SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS⁴³

Las *comisiones permanentes* son aquellas que se establecen por reglamento y con duración ilimitada, son integradas en cada legislatura según las

⁴³ TOMADO DE BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., p. 236.

formas previstas para tal efecto; se dedican a estudiar detalladamente los temas para los cuales fueron creadas para, posteriormente, dar a conocer los resultados en el Pleno, se auxilian de personas especialistas en cada tema para una mejor apreciación del asunto en cuestión.

Las *comisiones transitorias* son integradas a determinación del Pleno para tratar un asunto en específico; una vez analizado el tema, terminada la investigación o la indagatoria, se somete a la revisión del Pleno de las Cámaras que al dictaminar, dan por concluido el asunto y, por lo tanto, la comisión que se formó deja de tener razón de existir y desaparece.

Las *comisiones conjuntas* son aquellas que tienen al conformarse integrantes de ambas cámaras (en un sistema bicameral). Sus determinaciones son de mucha importancia porque la mayoría de las veces esas determinaciones son adoptadas por todo el Parlamento y no sólo por una de las Cámaras.

Por *comisiones de investigación* se entiende aquellas que tienen el carácter de especiales o transitorias, pero que la función determinada por la que fueron creadas es la de presentar conclusiones sobre la investigación de un asunto o serie de asuntos determinados que son importantes para la vida política de una nación. Al concluir su trabajo, presentan el informe respectivo con sus conclusiones y una recomendación; normalmente indagan sobre conductas anómalas o posibles irresponsabilidades de servidores públicos o integrantes del mismo Parlamento y en caso de comprobarse afirmativamente, se procederá a las sanciones respectivas de conformidad con las leyes aplicables a cada caso y la reglamentación interna del órgano legislativo.

Por último, las *comisiones de estudio sobre temas específicos* analizan a fondo un asunto en todas sus vertientes, ángulos y posibles soluciones; al terminar, presentan al Pleno un informe con los puntos más importantes de su trabajo y la propuesta en específico que será puesta a la consideración del mismo.

Al igual que las anteriores, su carácter es transitorio y desaparecen al concluir su encargo.

Constitucionalmente en la República Mexicana, el fundamento de las Comisiones Parlamentarias se encuentra en el artículo 70 segundo párrafo de la Carta Fundamental, el cual señala que *El Congreso expedirá la Ley que regulará su estructura y funcionamiento internos*, lo cual incluye por supuesto su estructuración en comisiones, su funcionamiento, número y funciones.

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados contará con 23 comisiones ordinarias, la Cámara de Senadores contará con 29 comisiones ordinarias de conformidad con el artículo 90 de la misma ley. Las comisiones tendrán como materias las diferentes ramas de la administración pública, como son: agricultura, comercio, economía, asuntos indígenas, comunicaciones y transportes, defensa nacional, hacienda y crédito público, relaciones exteriores, trabajo y previsión social, turismo, transparencia, participación ciudadana, marina, medio ambiente, educación pública y servicios educativos, desarrollo social, seguridad pública, equidad y género, entre las más importantes.

Objetivo primordial de las comisiones es agilizar el trabajo legislativo para evitar estancamientos mediante una mejor organización y sistematización de las facultades del Parlamento, no obstante, por diversas circunstancias, normalmente de tipo político, esto no sucede así. México es un país acostumbrado a que las iniciativas de ley provengan en su mayoría del Poder Ejecutivo, esto, aunado a la poca especialización de los integrantes de las comisiones, dan como resultado un trabajo un tanto deficiente de las mismas. Esta situación se ha ido revirtiendo poco a poco, aunque no con la velocidad y calidad deseadas.

1.8. El fenómeno del pluripartidismo al interior del Congreso.

Se ha mencionado que los partidos políticos son los principales actores dentro de los parlamentos contemporáneos y son una parte fundamental en la estructuración de los sistemas de democracia representativa que respetan las libertades individuales; tan es así, que el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala en una de sus excelentes obras que “el ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de los *partidos políticos*, cuya existencia y funcionamiento es otra de las características de forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado.”⁴⁴

Resulta entonces evidente que los partidos representan una de las mejores formas de que el ciudadano puede, en primer lugar, reunirse libremente y finalmente, expresar sus ideas sobre la política y la forma de gobierno de una nación. Vladimiro Naranjo Mesa propone una excelente y muy clara definición de los partidos políticos, al expresar que son “medios de expresión de la opinión pública y que buscan el manejo del poder del Estado para obtener, a través de él, determinados objetivos.”⁴⁵

De tal forma que estas organizaciones son medios de organización y de expresión del pueblo, son conductores de la voluntad de los ciudadanos como lo señala Giovanni Sartori y no al revés. No se puede concebir un modelo democrático si no existieran los partidos políticos y la pluralidad de los mismos.

Ya se señaló en apartados anteriores los distintos modelos de sistemas partidistas en el mundo; sin ánimo de profundizar en el tema solo se recordará que

⁴⁴ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 12ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1999, p. 533.

⁴⁵ NARANJO MESA, VLADIMIRO. Ob., cit. p. 469.

existen países con modelos bipartidistas (de dos partidos importantes) los monopartidistas o de partido único y los pluripartidistas. Una verdadera democracia representativa y plural debe contemplar, al menos, dos partidos políticos que compitan libremente en las elecciones periódicas, para considerarse verdadera y legítima.

Se originaron en el sistema parlamentario, de ahí que se puede considerar que el Parlamento debe ser conformado por los diversos partidos políticos existentes en un Estado después de un proceso electoral, no obstante, en México su evolución ha sido distinta.

Todas las vicisitudes que atravesó este país desde su independencia hasta la etapa revolucionaria trajeron consigo el desarrollo de diversos partidos de distintas clases, pero no todos participaban activamente en la vida política y mucho menos alcanzaban las estructuras de poder (en el siguiente capítulo se ahondará en la evolución histórica parlamentaria de México).

Posterior a la promulgación de la Constitución de 1917 y la instauración de los gobiernos que provienen de los grupos triunfantes de la lucha revolucionaria, se contempla constitucionalmente la libertad de asociación y se presenta la formación de distintas fuerzas políticas, no obstante, el caudillismo seguía imponiéndose al momento de la conformación del Poder Legislativo. La creación del Partido Nacional Revolucionario fue un acto proveniente de la administración pública, por lo que los años siguientes, cuando se consolidaron los llamados “gobiernos de la revolución”, el partido que gobernaba y ocupaba todos los escaños de poder era el partido oficial, el partido nacido de la revolución.

Es en 1977 cuando se introduce en la Constitución expresamente el término “partido político” al reformarse el artículo 41 de la Carta Magna. La evolución de los partidos ha sido variada, pero siempre se encontraban al margen del Partido Oficial el cual ocupaba la totalidad de espacios en el Parlamento, es decir, se vivía

en la práctica un sistema de partido único, siendo el sistema democrático representativo simplemente letra muerta.

Al ser los integrantes del Parlamento en su mayoría integrantes del partido al que pertenecía el titular del Poder Ejecutivo, los medios de control hacia éste se limitaban a simples situaciones de trámite. No fue sino hasta 1997 cuando, después de que las reformas políticas impulsaron una mayor participación activa de otras fuerzas de oposición, los partidos comenzaron a tener ya espacios en el Parlamento y comenzaron a limitar los abusos por parte del Ejecutivo, fomentaron el respeto al sufragio universal mediante sistemas más eficaces, (si bien es cierto más caros) e involucraron efectivamente a los Poderes Legislativo y Judicial en la evaluación y legitimación de las elecciones en México.

El sistema de partido único era a todas luces antidemocrático, sin embargo, estaba aparejado de gobernabilidad al no existir conflicto entre poderes. El presidencialismo que se vivía tuvo un cisma al efectuarse la elección federal del año 2000. No hay mayoría de un solo partido representada en el Congreso, el Ejecutivo ya no es el líder indiscutible de ambos órganos y las funciones de control se ejercen de una forma más eficaz, aunque, derivado de la inmadurez en este nuevo sistema, siempre existe el riesgo de caer en abusos e inconsistencias, ahora, por parte del Parlamento, las cuales, se analizarán en capítulos posteriores.

De cualquier forma, si se quiere tener un Parlamento fuerte, es menester contar con pluralidad de fuerzas políticas que puedan aspirar realmente a puestos dentro de las Cámaras, lo cual fomenta la representatividad, la pluralidad, la división de poderes y el ejercicio efectivo de las funciones de control hacia el Ejecutivo, además de realizar un mejor debate entre los distintos grupos parlamentarios representados en el Poder Legislativo.

Actualmente en el Congreso Mexicano, existe pluralidad de fuerzas políticas en su conformación interior, que se componen de representantes de los partidos

con mayor presencia en la sociedad, los cuales son: *Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo* y en menor medida y número de representantes, *Convergencia Democrática*.

Actualmente, ningún partido tiene representados en el Congreso el número de Diputados o Senadores suficiente para aprobar por sí solo reformas de ley, o para ejercer en solitario las demás facultades colegiadas, por lo que la necesidad de negociar, debatir y concertar entre las distintas fracciones se hace más que necesaria. Cada fuerza política tiene su propia ideología, su forma particular de atacar una situación planteada y la estrategia para resolverla, además de su propio proyecto de nación. La pluralidad de partidos o fuerzas en el Congreso es sinónimo de apertura y pluralidad propias de un sistema democrático, aunque en una democracia inmadura tal y como es la mexicana puede acarrear, como se profundizará posteriormente, en estancamiento parlamentario.

1.9. Los Grupos Parlamentarios.

En estrecha relación con el apartado anterior se encuentra el tema de los grupos parlamentarios, su participación dentro de la vida legislativa es muy importante ya que se puede considerar que son los ejes sobre los que gira la actividad de las Cámaras, son los pilares sobre los que se erige la estructura del Poder Legislativo Moderno, los partidos políticos y su organización al interior de las Cámaras en grupos políticos.

El maestro Santaolalla afirma que los grupos parlamentarios “son asociaciones privadas que ejercitan funciones públicas, pero, hoy por hoy, asociaciones o uniones de hecho, sin personalidad propia expresamente reconocida, y de carácter transitorio.”⁴⁶ Sin embargo, esta definición pone énfasis

⁴⁶ SANTAOLALLA, FERNANDO. Ob. Cit., p. 142.

en no reconocer a estas agrupaciones, si bien es cierto que en países como México tienen una gran importancia para la organización y utilidad de los trabajos legislativos.

En la Constitución mexicana los grupos políticos tienen su fundamento en el artículo 70 tercer párrafo, el cual señala:

“La ley determinará, las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.”

En ese tenor, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contempla expresamente la conformación de estos grupos en su artículo 26 que a letra señala:

“ARTICULO 26.

1. Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

2. El Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.

3. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General la documentación siguiente:

a) Acta en la que conste la decisión de sus miembros de constituirse en Grupo, con especificación del nombre del mismo y lista de sus integrantes;

b) *Las normas acordadas por los miembros del Grupo para su funcionamiento interno, según dispongan los Estatutos del partido político en el que militen; y*

c) *Nombre del diputado que haya sido designado como Coordinador del Grupo Parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.*

4. *El Secretario General hará publicar los documentos constitutivos de los Grupos Parlamentarios.”*

De esta forma resulta claro que en México no solo estas estructuras están contempladas constitucionalmente sino que cuentan con una regulación expresa, funcionamiento y naturaleza propia.

El Doctor Berlín Valenzuela señala que existen distintas teorías acerca de la naturaleza de los grupos parlamentarios, las cuales son: *la tradicional*, que postula la carencia de personalidad jurídica de los mismos, *la teoría del órgano*, la cual estipula que derivado de su origen y la orientación que demuestran en su desempeño, los grupos parlamentarios son órganos pertenecientes a los partidos políticos y no del Parlamento en si; *la teoría de la institución* señala lo contrario, que son órganos que realizan funciones públicas, por lo tanto, son instituciones reguladas por el Derecho Público, independientemente de su origen; por último, *la teoría de los propios grupos parlamentarios* estima que deben ser tratados como tales, con una situación y naturaleza especial debido a su estructura, origen, carácter asociativo, competencias y funciones que desempeñan.⁴⁷

Esta situación es motivo de debate ya que los grupos parlamentarios se agrupan de acuerdo a la corriente a la que pertenecen, es decir, al mismo partido que los postuló para ser elegidos como legisladores. Para desempeñar sus funciones y su voto, atienden a los postulados y orientación de *su partido*, pero

⁴⁷ TOMADO DE BERLÍN VALENZUELA, FRANCISCO. Ob. Cit., pp. 254-255.

también es cierto que su función representativa atiende a un fin superior, que es la de representar a la totalidad de la población de la circunscripción a la que pertenece, sin importar sus preferencias electorales y más aún, los intereses de toda la nación. En este sentido aplica de forma determinante la figura de la *disciplina de partido* que se atenderá en el apartado siguiente; no obstante, la discusión continúa con respecto a quien deben representar en mayor medida estos grupos.

Muchos tratadistas como el Doctor Berlín Valenzuela consideran que la posición mas aconsejable a tomar es la de quienes sostienen que “el verdadero sujeto del mandato de los parlamentarios es la nación entera y que, por consiguiente, éstos tienen que participar en las decisiones de la institución que integran de acuerdo con su conciencia, en la más amplia libertad y pensando siempre en lo que más convenga a la comunidad política que representan.”⁴⁸

Independientemente de las teorías y las tendencias, en la práctica, un grupo parlamentario con integrantes responsables y conscientes de la investidura que se les encomienda, tienen una misión muy delicada al conciliar los tres grandes compromisos que se les adjudica: con la nación, con su partido y con los electores en la circunscripción que representan y que les favorecieron con su voto.

1.10. La disciplina parlamentaria.

Por disciplina de grupo se entiende a la “obligación de un representante político elegido popularmente a seguir las consignas del voto del partido o del grupo parlamentario a que pertenece.”⁴⁹ Muchas veces sin considerar sus conclusiones y convicciones propias.

⁴⁸ Ibidem, p. 256.

⁴⁹ Estudios parlamentarios, Revista de Política y Derecho Parlamentario, año I, No. 1, México, junio-julio de 1992. p, 233.

En el régimen jurídico mexicano son los estatutos de los mismos partidos en donde se regulan los procedimientos para la designación de los líderes de los grupos parlamentarios, quienes a su vez, ejercen la disciplina del partido hacia los parlamentarios haciendo uso, igualmente de las normas estatutarias.

Esta práctica es fomentada en un régimen prácticamente tripartidista, en el cual la disciplina del voto y las alianzas con pequeños partidos pueden hacer la diferencia en el funcionamiento del Congreso, sumado a la circunstancia de que fuera de los partidos políticos, no puede aspirar nadie al ejercicio de un cargo de elección popular por virtud del mandato constitucional. En ese orden de ideas, si una persona le debe el cargo al partido político que lo ha postulado, entonces debe disciplinar su conducta a los lineamientos del mismo partido.

En últimas fechas se ha presentado el fenómeno de que ciertos parlamentarios renuncian a su bancada para ser representantes “independientes”, ante el Congreso General; esta postura les permite cierta libertad en cuanto a su conducta como legislador, con independencia de cualquier lineamiento partidista, no obstante, el peso político es limitado, casi nulo, por lo que se hace necesario una vez más, sumarse y aliarse con otras bancadas para que su voto sea determinante, muchas veces incluso, con el grupo parlamentario de donde surgió originalmente.

1.11. El concepto de la Afirmativa Ficta.

La propuesta de esta monografía hace necesario que se especifique un concepto propio del Derecho Administrativo, *la afirmativa ficta*, para lo cual, en primer lugar se definirá lo que se entiende por silencio administrativo o de una autoridad administrativa.

1.11.1. Doctrinal.

El jurista guatemalteco, Hugo Calderón Morales concibe el silencio administrativo como *“La figura jurídica en la que, el órgano administrativo dotado de competencia administrativa, no resuelve las peticiones o las impugnaciones de los administrados”*⁵⁰

El Doctor Miguel Acosta Romero refiere el estudio del silencio administrativo a esa rama del derecho exclusivamente, que consiste, no en la falta de forma, sino en la falta absoluta del acto; dicho en otras palabras, la abstención de actuación a la que la ley le reputa algunos efectos jurídicos⁵¹, tal y como se revisará en el capítulo cuarto.

La doctrina de la afirmativa ficta en el sistema jurídico mexicano ha transitado por un camino sinuoso, que no siempre ha sido unánimemente ni siquiera por quienes han controlado la administración pública, ni por todos los legisladores, constancia de ello la podemos encontrar en los criterios jurisprudenciales que se han establecido al respecto.

1.11.2. Jurisprudencial.

En términos del artículo 89, primer párrafo, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, si la autoridad competente no emite resolución dentro de los plazos establecidos, luego de que el interesado presenta una solicitud de carácter administrativo que cumple con los requisitos aplicables, debe entenderse que la resolución es en sentido afirmativo. Es a esta consecuencia

⁵⁰ CALDERÓN MORALES, HUGO H. DERECHO ADMINISTRATIVO I. 5ª edición, editorial estudiantil Fénix, Guatemala, 2002. p227.

⁵¹ Tomado de ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. 15ª edición, Porrúa, México, 2000. p. 844.

prevista por el derecho, lo que se conoce o ha etiquetado por la legislación, la doctrina y la jurisprudencia bajo la denominación de “afirmativa ficta”.

De acuerdo con algunas leyes administrativas en el Distrito Federal y el Estado de México, para que opere la afirmativa ficta el gobernado deberá solicitar para la plena eficacia del acto presunto, en un término fijado por la misma regulación, la certificación de que ha operado esta resolución ficta.

Es perfectamente entendible el espíritu que se dio a las dispositivos legales en que se contempla esta figura, ya que lo que se trató de evitar fue la falta de actuación, el silencio de la autoridad administrativa, es decir, su actitud pasiva y negligente, para obligarla a producir una resolución expresa, y para que en caso de que no se diera ésta, ese silencio produjera efectos jurídicos en favor del gobernado, una vez transcurrido el término del que goza la autoridad para emitir su decisión. Al respecto, se ha emitido el siguiente criterio jurisprudencial:

Tipo de documento: Tesis aislada

Octava época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: I, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1988

Página: 676

SILENCIO ADMINISTRATIVO Y AFIRMATIVA FICTA. SU ALCANCE Y CASOS DE APLICACION EN EL REGIMEN JURIDICO MEXICANO. *Hablar del silencio administrativo es hacer referencia a aquella doctrina según la cual, el legislador le da un valor concreto a la inactividad, inercia o pasividad de la administración frente a la solicitud de un particular, haciendo presumir la existencia de una decisión administrativa, algunas veces en sentido negativo y otras en sentido afirmativo. En nuestro régimen federal, la doctrina del silencio administrativo ha encontrado su principal aplicación en la figura de la negativa ficta, regulada en el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, y aplicable en general a todas las solicitudes presentadas ante las autoridades fiscales que no hayan sido resueltas en el plazo de cuatro meses. Por el contrario, la teoría del silencio administrativo y especialmente su versión en sentido afirmativo conocida en nuestro medio como afirmativa ficta por asimilación a la expresión utilizada en el Código Fiscal, no ha encontrado una franca recepción en la legislación administrativa federal, pues a la fecha no existe ningún precepto en donde se le recoja como regla general aplicable a todos los casos de solicitudes o expedientes instruidos por los órganos*

públicos a petición de los particulares. Propiamente las aplicaciones del silencio positivos son escasas, debido posiblemente a los riesgos inherentes a su adopción, y a las peculiaridades que en modo alguno están presentes en la materia de precios oficiales. Son dos básicamente los supuestos regulados en nuestro medio. El primero se configura en las relaciones de control entre los órganos de la administración, sea de carácter inter-orgánico órganos de una misma dependencia, o de carácter inter-administrativo-órganos descentralizados con centralizados-, (véase el artículo 140 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en relación con la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros). La conveniencia de consagrar la afirmativa ficta en casos como estos cuando el órgano fiscalizador no se pronuncia dentro del plazo legal, radica en que su actuación no es conformadora del contenido mismo del acto, es decir, no concurre de manera necesaria en la formación de la voluntad administrativa, sino únicamente se ocupa de constatar su conformidad con el ordenamiento jurídico. Dicho en otras palabras, los actos del órgano controlado (en el ejemplo las resoluciones de la comisión) reúnen en si mismos todas las condiciones necesarias para subsistir aun si el pronunciamiento expreso del órgano fiscalizador (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejemplo), pues éste no va agregar a su contenido ningún elemento. En este sentido, siempre que sea regular el acto revisado, resultará innecesario el pronunciamiento expreso del órgano controlador, lo cual demuestra plenamente la utilidad de la afirmativa ficta. Un segundo supuesto se produce en ciertas actividades de los particulares susceptibles de ser prohibidas por los órganos estatales. (Véase el artículo 12 de la Ley sobre el Control y Registro de Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas). A diferencia del supuesto anterior, ahora se está en presencia de relaciones entre la administración y los particulares, relaciones en donde aquélla interviene como titular de facultades prohibitivas. Nuevamente es de destacar que el pronunciamiento expreso de la administración no es indispensable cuando el acto sometido a su aprobación (en el ejemplo el contrato) se ajusta a las prevenciones legales, pues no desarrolla una función conformadora, es decir, no añade ningún elemento al contenido del acto mismo. La adopción de la afirmativa ficta en este supuesto obedece a que la concurrencia de la administración a través de una manifestación expresa de su voluntad, sólo se hace necesaria cuando el acto del particular no es conforme a derecho. Así, la labor del Órgano Público se traduce simplemente en una prohibición (veto) que impide el acto sometido a aprobación surtir efectos cuando contraría el ordenamiento legal.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 267/88. Eli Lilly y Cía. de México, S.A. de C.V. 9 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Así pues que la adopción de esta figura no ha sido bien aceptada en las esferas de la administración pública federal, e incluso de los ámbitos locales, debido a las implicaciones que llevaría consigo; no obstante, se trata de un medio de protección poderoso para los particulares con respecto a las autoridades administrativas de cualquier nivel, aunque, de conformidad con el criterio, se aplicará solamente si el acto del particular es conforme a derecho.

Puede considerarse que la figura de la de la afirmativa ficta causa cierto recelo por parte de algunas autoridades por las implicaciones que conlleva; es más utilizado el concepto de *negativa ficta*, la cual implica una negación de la autoridad en caso de que no se pronuncie en determinado sentido, no así al contrario, lo cual implica una confirmación ante el silencio del órgano administrativo de que se trate.

1.11.3. Concepto propio.

A título personal, se debe entender por *afirmativa ficta*, al efecto positivo que tiene en la esfera del peticionario, la falta de contestación por parte de la autoridad en el término que dispongan las leyes, ante una petición formalmente presentada ante su instancia.

Dicha definición permite encuadrar o englobar el concepto de la afirmativa ficta más allá del Derecho Administrativo, abarcando otros ámbitos como lo son el judicial, constitucional, amparo o el parlamentario.

Del estudio de la figura de la afirmativa ficta se debe concluir, que su inclusión en los ordenamientos jurídicos se debe más a factores políticos que aquellos derivados de lo técnico, por lo que son los mismos actores políticos quienes, mediante la consideración de sus efectos, lleguen a advertir la necesidad de su regulación o no en otro tipo de legislación, no sólo la administrativa.

CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

En el presente capítulo se abordará la evolución histórica del Parlamento mexicano en el marco constitucional, tomando como referencia los albores de la independencia nacional y señalando aquellas vicisitudes tanto políticas como jurídicas que le han impreso un sello particular y que, al evolucionar hasta la época moderna, reflejan la forma en que el mismo país se ha desenvuelto no solo en la cuestión político-histórica, sino también jurídica.

2.1. Constitución de Cádiz de 1812.

El origen del constitucionalismo en España lo estableció la Constitución de 1812, durante la invasión de Napoleón al país ibérico. El autor Horacio Labastida menciona en su obra *“Las Constituciones Españolas”*, que el pueblo español tomó para sí la defensa y organización de la nación conforme a sus sentimientos, después de la traición de Carlos IV y su hijo Fernando VII, convocando a las Cortes Constituyentes, a través de la *Regencia legataria de los Poderes de la Junta Suprema Central*, primero en León y después en el Puerto de Cádiz en plena guerra de independencia.¹

¹ Tomado de LABASTIDA, HORACIO. LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 9.

Cabe aclarar que dicha Regencia había aglutinado los intereses y sentimientos del pueblo peninsular; era totalmente rebelde a Napoleón I y había logrado la abdicación de los reyes españoles; el siguiente paso era convocar a un Congreso para la elaboración de un nuevo pacto político, las llamadas *Cortes Constituyentes*.

México, mientras tanto, aún pertenecía a la Corona española como el *Reino de la Nueva España*, por lo que cualquier experiencia parlamentaria era nula en esa época. Lo más parecido a una Asamblea legislativa eran los debates entre clérigos regulares, los que acontecían entre los académicos en las Universidades y Colegios o bien, los seminarios en las diversas órdenes religiosas, como la de los jesuitas.

El primer acercamiento de los habitantes de la Nueva España a un proceso parlamentario se presentó cuando se publicó el 16 de mayo de 1809, la convocatoria para que se enviaran diputados a las Cortes, que se reunirían en Cádiz para discutir una Constitución, cuyo nombre oficial sería *Constitución Política de la Monarquía Española*.

Para su elaboración se convocó por vez primera, a los representantes de las colonias españolas en América, quienes pertenecían a los sectores eclesiástico y la milicia. Por parte de la Nueva España se convocaron a 15 diputados, 11 por el Virreinato y 4 por las Provincias Internas. En tanto los diputados mexicanos llegaban a España, se desenvolvían en las Cortes 7 suplentes residentes en la Metrópoli.

“Así México tuvo su primera experiencia electoral cuando se nombraron los diputados que cruzarían el océano y 22 compatriotas tuvieron por primera vez una experiencia parlamentaria y contacto con la política y las grandes decisiones públicas”.² Entre los diputados más destacados se encontraban Miguel Ramos

² BATIZ VAZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., pp. 60-61.

Arizpe y José Miguel Guridi y Alcocer, los cuales estaban influenciados por los doctrinarios de la Revolución Francesa.

De los debates que se sostuvieron en las Cortes de Cádiz, sobresale el reconocimiento de la igualdad entre los peninsulares y los americanos (artículo 1º.) y la definición de los españoles como hombres libres, nacidos y avecindados en los dominios de las “*Españas*” y a los hijos de éstas (artículo 5º.)

En el Título III, que comprende los artículos 27 a 167, se estableció un órgano legislativo unicameral, inspirado en la Constitución francesa de 1791. El Estado se organizó sobre la base de cortes unicamerales, en quienes se depositaba el Poder Legislativo. Sus miembros eran electos a través de votación indirecta; frente a ellas se encontraba el Poder Ejecutivo depositado en el Rey, quien conservaba importantes facultades insertas dentro del marco de la división de poderes, porque según rezaba el artículo 14 de este documento, se trataba de una monarquía moderada hereditaria, una monarquía constitucional.

Se estableció que por cada noventa mil personas habría un diputado; se fijó una forma complicada e indirecta de elección, lejana todavía del sistema directo y universal, pero con reglas bien definidas que fueron un esbozo de ejercicio parlamentario, el primero que se dio, aun de forma efímera, en este territorio.

Por último, se acordó que la renovación de las Cortes se haría cada dos años sin posibilidad de reelección inmediata y se precisó la facultad de los diputados de proponer, vía escrita y oral, los proyectos de ley.

El proyecto de ley tenía que presentarse con la fundamentación que el diputado tenía para presentarlo; se discutía en las Cortes y después de su aprobación por las mismas, era enviado al Rey, el cual tenía el derecho de

sancionarlo. Si el proyecto era rechazado, no se podía discutir en ese mismo año ante las Cortes.

Las sesiones de las Cortes durarían tres meses consecutivos cada año, a partir del mes de marzo, además, podían prorrogarse un mes más si éstas lo consideraban necesario o si el rey lo solicitaba, siempre y cuando esta prórroga se aprobaba por las dos terceras partes de los diputados.

Las funciones de las Cortes no sólo se limitaban al ámbito legislativo, sino que eran extensivas a la interpretación de las normas, la aprobación de tratados internacionales, fijar los gastos de la administración pública, establecer contribuciones y otras muchas relacionadas con la educación, la economía, el arte, la política y las colonias pertenecientes al reino.

La Carta de Cádiz fue promulgada el 28 de marzo de 1812, se elaboró con el objeto de renovar las instituciones políticas españolas y al mismo tiempo, mantener la unión de la monarquía que se vio amenazada por la invasión de las tropas de Napoleón Bonaparte al país ibérico. Su aplicación en territorio mexicano se llevó a cabo en medio de la guerra de independencia.

La importancia de la Constitución de Cádiz radica en que fue el primer esbozo de vida representativa, democrática y parlamentaria del pueblo mexicano, así definida para el Maestro Bernardo Bátiz, el cual señala que “para la Nueva España entonces y para México independiente después, fue la primera vez que se participó en elecciones de representantes, por primera vez también, diputados mexicanos participaron en debates parlamentarios y se familiarizaron con las técnicas legislativas”.³

Por otro lado el Maestro Bátiz también señala que en esta Carta se encuentran instituciones que después se encontrarán en posteriores

³ Ibidem, p. 62.

constituciones mexicanas, como la diputación permanente para cuando las Cortes estuvieran en receso, las reuniones extraordinarias para el caso que fueran necesarias y las reglas mínimas para controlar ordenadamente el debate legislativo.

Este ordenamiento no tuvo mucha suerte ya que fue golpeado constantemente por la monarquía e incluso, por la misma clase burguesa que le dio vida. El Maestro Horacio Labastida señala que “la Ley de Cádiz como medio innovador de la vida española fue violentamente estrujada por la falta de empuje de los círculos burgueses que la sostenían, afectados éstos de las graves disensiones que los separaban entre si y dentro de sus propias agrupaciones.”⁴ El propio Fernando VII, mediante el Manifiesto de los Persas de fecha 4 de mayo de 1814, declaró la abolición de la Carta de 1812, a tan sólo dos años de su promulgación.

Existe controversia en cuanto considerar a esta Constitución como propia del Estado Mexicano, ya que se elaboró en la Metrópoli cuando todavía el territorio de este país estaba considerado como colonia de la Corona española. En esta monografía se hace referencia a la misma debido a que, a pesar de que todavía no se habla de una nación independiente, los efectos de dicho documento, si bien fueron efímeros, afectaron de forma directa la vida de los habitantes de la Nueva España, sentando un precedente valioso para el futuro país.

No obstante, la verdadera y más importante aportación de esta Constitución, también llamada *gaditana*, fue que señaló los rumbos para la abolición de la monarquía y aclaró la fórmula de división de poderes, reconocido a la postre, como propia de los sistemas representativos; así lo señalan los autores citados en sus obras respectivas: (el profesor Bernardo Bátiz y el Maestro Horacio Labastida) se establecieron figuras que a la postre serían adoptadas por el constitucionalismo mexicano.

⁴ LABASTIDA, HORACIO. Ob. Cit., p. 17

2.2. Constitución de Apatzingán de 1814.

Después de casi tres siglos de dominación española, por fin el territorio de la Nueva España y su población se estaban preparando para asumir su soberanía; el movimiento de independencia liderado por Don Miguel Hidalgo y Costilla y secundado por Don José María Morelos y Pavón a la muerte de éste, sentaba bases innovadoras en el territorio mexicano mientras que la Metrópoli atravesaba por una situación política difícil, tratando de convertirse a un sistema constitucional.

El 19 de julio de 1808 se formula la *Representación del Ayuntamiento de México* por parte del síndico Francisco Primo de Verdad y Ramos y el regidor Juan Francisco de Azcárate. A partir de ese momento se comienza a gestar la nueva estructura socio-política que habría de sustituir a la de la colonia, a través de un cúmulo de ideas expuestas, paulatinamente, en una serie de documentos trascendentes, entre ellos, *Los Sentimientos de la Nación* y la *Constitución de Apatzingán*.⁵

La guerra de independencia, una vez ejecutado Hidalgo, era secundada por el cura José María Morelos y Pavón y encabezada por éste. Morelos convocó a un Congreso integrado enteramente por diputados y representantes mexicanos. La convocatoria se llevó a cabo y el Congreso se instaló el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo; Morelos, el cual era poseedor de un genio militar y político sobresalientes, quiso dar al movimiento una estructura orgánica para la nueva nación que se pretendía conseguir a través de un texto constitucional.

Los Sentimientos de la Nación, conocidos también como *Veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución*, fueron leídos por éste en la sesión

⁵ Tomado de FERNANDEZ RUÍZ, JORGE. PODER LEGISLATIVO. México, Editorial Porrúa, 2003, p. 128.

inaugural del Congreso, en la que estuvieron presentes Ignacio López Rayón, José María Liceaga, José Sixto Verduzco, José Manuel de Herrera, José Murguía, Carlos María de Bustamante, José María Cos y Andrés Quintana Roo, los cuales, fueron los diputados elegidos por el propio caudillo para elaborar la Constitución.

“Los Sentimientos de la Nación constituyen el primer documento mexicano que postula el sistema republicano federal para un Estado mexicano independiente...el texto esta evidentemente inspirado en las ideas de Montesquieu y de Rousseau, y en el texto de la Constitución gaditana de 1812, a su vez habría de influir poderosamente en el ánimo de los integrantes del Congreso de Chilpancingo”.⁶

De entre los puntos presentados por Morelos destacan ideas de avanzada como el concepto de soberanía, la cual recae directamente en el pueblo y se ejerce a través de sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A su vez, el Congreso convocado en Chilpancingo, llamado oficialmente *El Congreso de Anáhuac*, tomó la decisión de realizar la *Solemne Declaración de Independencia*, la cual proclama rota para siempre y disuelta la dependencia del trono español, poco antes de decretar la Constitución. Cabe mencionar que este Congreso fue muy irregular debido, obviamente, a la situación de guerra que se vivía. Los diputados se vieron en la necesidad de seguir a Morelos y sus fuerzas armadas a donde se trasladaran, por motivos de seguridad.

Finalmente, la Carta fundamental expedida bajo el nombre de *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, sancionada en Apatzingán a 22 de octubre de 1813, configura el primer intento constituyente del país y prepara el terreno para futuros constitucionalistas ilustres como se verá mas adelante.

⁶ FERNANDEZ RUÍZ, JORGE. Ob. Cit., p. 128-129.

Influenciado por Los Sentimientos de la Nación, el texto constitucional reconoce la soberanía depositada en el pueblo, ejercida por sus representantes y dividida en tres Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales, no podían estar depositados en una sola persona o un solo órgano. Establece la igualdad de las provincias dándoles derecho a tener representados en el Congreso a un número igual de diputados y todos con derechos iguales. El documento está conformado por 22 capítulos y 242 artículos, sin títulos. Tiene 2 grandes secciones, siendo la primera conformada por 41 artículos denominada “*Principios y Elementos Constitucionales*” y la segunda conformada por los artículos restantes, denominada “*Forma de Gobierno*”.

El Supremo Congreso tenía la facultad de nombrar a los integrantes del *Supremo Gobierno*, a los del *Supremo Tribunal de Justicia* y los del *Tribunal de Residencia*; podía examinar proyectos de ley, sancionar normas, interpretarlas y derogarlas, decretar la guerra, entre otras.

En el capítulo tercero está regulado el Poder Legislativo denominado “El Supremo Congreso” donde se establecen las reglas del debate parlamentario. Algunos elementos importantes son los siguientes:

- ❖ El Congreso se compondrá por diputados elegidos uno por cada provincia (artículo 48).
- ❖ Habrá un Presidente y un Vicepresidente designados por sorteo cada tres meses (artículo 49).
- ❖ Quienes hubieran pertenecido al Supremo Gobierno o al Supremo Tribunal sólo podrán ser diputados transcurridos dos años después del término de sus funciones (artículo 53).
- ❖ Se encontraba prohibido que fuesen diputados dos o más parientes al mismo tiempo.

- ❖ Quedó prohibida la reelección y sólo se permitía si mediaba el tiempo de una diputación (artículo 57).
- ❖ Los diputados serán *inviolables* por las opiniones que manifiestan.⁷

Para la Doctora Aurora Arnáiz Amigo “es un prolijo documento que recoge atinadas provisiones sociales. Quienes lo elaboraron eran concedores de avanzadas doctrinas y sus fieles propagandistas y seguidores. Sus lineamientos fueron las raíces de avanzadas constituciones posteriores, del siglo XIX mexicano.⁸ Aunque la autora considera que esta Carta es más progresista que la Constitución de 1824, también manifiesta que es erróneamente considerada una constitución, ya que por el momento político y las circunstancias en que fue concebida, carecía totalmente de obligatoriedad y observancia.

Para el Maestro Bátiz, las reglas de este documento se ocupan del Congreso, “y por lo tanto constituyen normas parlamentarias, confieren al mismo una jerarquía de superioridad respecto de los otros dos Poderes, al otorgarle la facultad de nombrarlos y la función de resolver las dudas sobre las facultades de los otros dos Poderes”.⁹

En una opinión personal, La Constitución de Apatzingán contemplaba un sistema parlamentario mas allá que uno presidencial; sentó precedentes de una organización y funcionamiento del Poder Legislativo jugando con los otros dos Poderes, cuyas reglas se plasmarían en otros documentos, tomando como base las ideas progresistas de Morelos y el Congreso de Anáhuac y es tomada como modelo de figuras e instituciones reguladas a la postre y conservadas en la actualidad.

⁷ Tomado de BATIZ VAZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 65.

⁸ ARNAIZ AMIGO, AURORA. HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. México, Editorial Trillas, 1999, p. 22.

⁹ BATIZ VAZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 65.

DECRETO CONSTITUCIONAL ·
PARA LA LIBERTAD
DE LA AMERICA MEXICANA.

*sancionado en Apatzingan
el 23 de octubre de 1814.*

IMPRESA NACIONAL.

2.2. Constitución Federalista de 1824.

En mayo de 1820 en el territorio de la Nueva España, la rebelión insurgente se encontraba reducida a su mínima expresión, con la mayoría de los dirigentes capturados y ejecutados, quedando los restantes escondidos en la accidentada geografía del territorio. Mientras tanto, se recibían las noticias que en la Metrópoli se había reestablecido la Constitución de Cádiz y el triunfo de los esfuerzos liberales.

Ante tal acontecimiento, los españoles residentes en la Nueva España consideraron necesario impedir la vigencia de la Constitución de Cádiz en México, por lo que se reunieron en el templo de la Profesa donde acordaron preservar el Virreinato hasta la restitución de la Corona Española.

Por todo lo anterior, el Virrey decidió acabar con el último reducto insurgente importante, comandado por Vicente Guerrero que se encontraba en las sierras del sur, encomendando tal tarea al realista Agustín de Iturbide.

Iturbide se dirigió al sur aparentemente con la intención de acabar definitivamente con la rebelión, pero en lugar de eso, expidió un plan en la ciudad de Iguala que hizo llegar a los jefes insurgentes, a los jefes realistas y al mismo Virrey, fechado el 24 de febrero de 1821, por medio del cual sostiene la defensa de las llamadas *Tres Garantías*, las cuales eran la religión católica, la Independencia de México y la unión entre mexicanos y europeos.

Las políticas propuestas por Iturbide consistían en crear un *Imperio constitucional* en México, independiente del reino español, donde el Ejecutivo recaía en la figura del Emperador, el Legislativo en Cortes Constituyentes (que elaborarían la nueva constitución) que a la postre se convertirían en Cortes Constituidas.

El Plan de Iturbide tuvo una aceptación general, tanto por los jefes rebeldes como por los jefes criollos y españoles americanos. Al llegar el nuevo funcionario a territorio mexicano, Juan O'Donojú, para ocupar el cargo de Virrey, nombrado así por la Metrópoli, encontró un consenso casi general por las diversas fracciones en el país, por lo que también se adhirió a la firma del documento, denominado *Tratados de Córdoba*.

En los tratados se convino proclamar la independencia de México y llamar a gobernar al mismo Fernando VII o alguno de sus familiares, el cual crearía una *Junta Provisional de Gobierno* integrada por un conjunto de notables. Estos notables tendrían la tarea, entre otras, la de dar a conocer el método de elección de los diputados a las Cortes, las cuales, a su vez, tendrían la encomienda de elaborar la Constitución.

Apenas convocadas las Cortes, eligieron la catedral de la Ciudad de México para debatir y jurar, primeramente, la defensa de la religión católica, para después elaborar un documento de acuerdo a los lineamientos del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba.

Se presentaron tres proyectos, uno que era idéntico al de la Constitución de Cádiz, con elección indirecta y una sola Cámara; otro proyecto fue el de la *Regencia*, que proponía dos Cámaras, una Alta, representativa del clero, el ejército, las ciudades y las provincias y una Baja, representante directa de los ciudadanos, integrada por un diputado por cada 50 mil personas, proyecto que fue propuesto por Iturbide.¹⁰

El Congreso se instaló el 24 de febrero de 1822 y nombró a Iturbide como emperador el 19 de mayo del mismo año sin haber iniciado los trabajos de la constitución. Debido al absolutismo del nuevo titular del Ejecutivo, Iturbide no tardó

¹⁰ Tomado de TENA RAMÍREZ. Ob. Cit., p. 356.

en entrar en conflicto con el Congreso; la tendencia liberal de los diputados se encontraba en contraposición de los intereses de Iturbide, terminando este último por aprehender a varios diputados y disolver el Congreso en el punto más alto de su autocracia.

Ante tales arrebatos no tardó en estallar el descontento de varios sectores de la incipiente nación, se formuló un plan para derrocar a Iturbide al cual se adhirieron figuras como Vicente Guerrero, Nicolás Bravo y Antonio López de Santa Anna. El llamado *Plan de Jalapa*, obligó al emperador a reestablecer el Congreso, suceso que aconteció el 7 de marzo de 1823, disolviendo el Imperio.

Ante la caída del efímero Imperio Mexicano de Iturbide, las tendencias políticas cambiaron ante los nuevos vientos quedando aglutinadas en dos partidos, aparentemente ambos republicanos: el federalista, que más tarde se convertiría en el partido liberal y el centralista, que posteriormente sería el partido conservador.

El 29 de marzo de 1823 el Congreso se encontraba nuevamente en funciones con una asistencia de 103 diputados y los debates para establecer la primera Carta Fundamental del país se reiniciaron. Para el 16 de mayo del mismo año, la comisión formada por los diputados José del Valle, Juan de Dios Mayorga, Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, José María Ximénez, José María de Bocanegra y Francisco María Lombardo, presentó al Pleno del Congreso su *Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana*, el cual establecía un *Senado* que, sin ser parte del Congreso, contemplaba algunas facultades legislativas; sin embargo, no llegó a ser discutido por aquel Congreso, el cual, de hecho, al no llevar a cabo su cometido, lo único que le restó por hacer fue convocar a un nuevo Congreso Constituyente, mediante el decreto del 29 de mayo de 1823.

El viernes 7 de noviembre de 1823 con la asistencia del Presidente en turno, Miguel Domínguez, se instaló el nuevo Congreso integrando su Comisión de

Constitución por los diputados Miguel Ramos Arizpe como Presidente, Manuel Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta, Alejandro Carpio y José María Luciano Becerra. Dicha Comisión tenía una composición plural, entre centralistas y federalistas.

“Expedida por el Segundo Congreso Constituyente Mexicano el 31 de enero de 1824, el *Acta Constitutiva de la Federación*, contenida en treinta y seis artículos, viene a ser proemio y guía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; con su aprobación se evitó el desmembramiento de las provincias mexicanas que en aquella época obedecían a una fuerza centrífuga promotora de la tendencia de convertirlas en estados independientes.”¹¹

El debate se centró entonces en la conveniencia de un sistema bicameral, siendo Miguel Ramos Arizpe un enérgico defensor del mismo, sosteniendo que el Senado no sería un cuerpo aristocrático como en Inglaterra o Francia, sino que sería un cuerpo de hombres elegidos tan popularmente como los diputados, pero que por su edad madura y experiencia, podrían corregir cualquier error que pudiera cometer la otra Cámara. Propuesta apoyada por Valentín Gómez Farías y Juan de Dios Cañedo.

Por su parte, José María Covarrubias expresó su temor de que el Senado se convirtiera en un cuerpo aristocrático, mientras que José María Jiménez sostenía que dicho cuerpo provocaría roces y choques que entorpecerían la labor deliberativa del Congreso. Finalmente, se impuso la posición bicameral.

Instaurados el federalismo y el órgano legislativo bicameral, se procedió al debate de los demás puntos de la Constitución, que finalmente fue expedida el 4 de octubre de 1824, por medio de la cual se establece que el *Supremo Poder Federal* se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo se depositaba en el *Congreso General*, dividido a su vez en dos

¹¹ FERNANDEZ RUÍZ, JORGE. Ob. Cit., p. 148.

Cámaras: la de Diputados y la de Senadores. Constaba de 171 artículos, repartidos en siete Títulos, subdivididos a su vez en secciones.

Lo relativo al Poder Legislativo se encuentra en los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, circunstancia que contrasta enormemente con la regulación constitucional de las Cortes de Cádiz.

“Artículo 8. La Cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los estados.”

“Art. 9. Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución.”¹²

El artículo 10 depositaba el Poder Legislativo en un congreso bicameral, al disponer:

“El poder legislativo general de la federación, residirá depositado en una cámara de diputados, y en un senado; que componen el congreso general de la federación.”

El mecanismo constitucional para su elección estaba previsto en los artículos 11 y 12, al tenor de lo siguiente:

“Art. 11. Todos los individuos de la cámara de diputados serán nombrados por los ciudadanos de cada uno de los estados en la forma que prevenga la constitución.”

¹² TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. 1808-1997. 20ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p.169.

“Art. 12 La base para nombrar los representantes de la cámara de diputados, será la de la población.

La temporalidad en el ejercicio del cargo de senador fue fijado en el artículo 25 de acuerdo a lo siguiente:

“Art. 25. El Senado se compondrá de dos senadores de cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años.”

La naturaleza representativa de ambas cámaras es distinta, ya que mientras la de diputados es representante de la población de todo el país, la de senadores lo es de cada uno de los estados, además de que su nombramiento es realizado por las legislaturas de cada una de las entidades federativas. En virtud de su naturaleza representativa es que cada uno detenta facultades distintas.

Los requisitos que debía satisfacer una persona para tener el derecho a ser electo diputado o senador de la República estaban dispuestos en el artículo 19 constitucional, los que a la letra se insertan:

- I. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos.*
- II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro.”*

Por mandato del artículo 20, los no nacidos en el territorio mexicano, para poder ejercer una diputación, debían acreditar vecindad en él por más de 8 años, contar con bienes raíces en cualquier lugar de la República cuyo monto fuera superior a 8 mil pesos, o tener una industria que les produjera 1000 pesos anuales. Además, tenían la posibilidad de ocupar una diputación aquellas personas que hubiesen nacido en territorio americano dependiente de la Corona

española hasta el año de 1810, y que no se hubieren unido a otra nación, no permanecieran en dependencia de la Corona, a quienes les bastará tener tres años de vecindad en el territorio de la federación y satisfacer los requisitos previstos en el artículo 19.

También tenían derecho a ocupar una diputación los militares que no hubiesen nacido en territorio de la República, pero que con sus armas hubiesen defendido la independencia del país, a quienes sólo les bastaría la vecindad por más de ocho años y los requisitos enunciados en el artículo 19 tal y como lo dispone el artículo 21, fracción II.

Quien aspirara a ocupar el cargo de senador debía tener cumplidos más de treinta años el día de la elección y cubrir los requisitos previstos en el numeral 19.

No podían ejercer los cargos de diputado o senador de la República:

- Quienes estuviesen privados o suspensos de los derechos de ciudadano.
- El Presidente y vicepresidente de la Federación.
- Los miembros de la Corte Suprema.
- Los secretarios de despacho y los oficiales de sus secretarías.
- Los empleados de Hacienda, cuyo encargo se extiende a toda la Federación.
- Los gobernadores de los Estados o territorios, los Comandantes Generales, los arzobispos y obispos, los gobernadores de los arzobispados, y obispados, los provisores y vicarios generales, los Jueces de Circuito, los Comisarios Generales de Hacienda y Guerra en aquellos Estados o territorios en que ejercieran su cargo y ministerio. Sin embargo, reza el artículo 24, para que los comprendidos en el estado anterior puedan ser electos diputados, debían haber cesado absolutamente en sus funciones seis meses antes de las elecciones.¹³

¹³ TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. 1808-1997. Ob. Cit., pp. 169-171.

Atento a lo dispuesto por el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1824, las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes:

- I. *“Promover la ilustración: asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería de ingenieros; erigiendo uno o mas establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la Libertad que tienen las Legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados.*
- II. *Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales a su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos, estableciendo postas y correos, y asegurando por tiempo limitado a los inventores, perfeccionadores o introductores de algún ramo de la industria, derechos exclusivos por sus respectivos inventos, perfecciones o nuevas introducciones.*
- III. *Proteger la Libertad de imprenta, de modo que jamás se pueda suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los estados ni territorios de la federación.*
- IV. *Admitir nuevos estados a la unión Federal, o territorios, incorporándolos en la nación.*
- V. *Arreglar definitivamente lo límites de los estados, terminando sus diferencias cuando no hayan convenido entre si sobre la demarcación de sus respectivos distritos.*
- VI. *Eriger los territorios en estados, o agregarlos a los existentes.*
- VII. *Unir dos o mas estados a petición de sus Legislaturas para que formen uno solo, o eriger uno nuevo dentro de los límites de los*

que ya existen, con aprobación de las tres cuartas partes de los miembros presentes de ambas cámaras, y ratificación de igual número de las Legislaturas de los demás estados de la federación.

- VIII. Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno.*
- IX. Contraer deudas sobre el crédito de la federación y designar garantías para cubrirlas.*
- X. Reconocer la deuda nacional, y señalar medios de consolidarla y amortizarla.*
- XI. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios.*
- XII. Dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación, y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.*
- XIII. Aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras.*
- XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas y designar su ubicación.*
- XV. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los estados de la federación, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.*
- XVI. Decretar la guerra en vista de los datos que le presente el Presidente de los estados unidos.*
- XVII. Dar reglas para conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra.*

- XVIII. *Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio.*
- XIX. *Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados, reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales, y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*
- XX. *Conceder o negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federación.*
- XXI. *Permitir o no la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en los puertos mexicanos.*
- XXII. *Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República.*
- XXIII. *Crear o suprimir empleos públicos de la federación, señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones, retiros y pensiones.*
- XXIV. *Conceder premios y recompensas a las corporaciones o personas que hayan hecho grandes servicios a la República, y decretar honores públicos a la memoria póstuma de los grandes hombres.*
- XXV. *Conceder amnistías o indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación, en los casos y previos los requisitos que previenen las leyes.*
- XXVI. *Establecer una regla general de naturalización.*
- XXVII. *Dar leyes uniformes en todos los estados sobre bancarrotas.*
- XXVIII. *Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos Poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado.*
- XXIX. *Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.*
- XXX. *Dar leyes y decretos para el arreglo de la administración interior de los territorios.*

XXXI. *Dictar todas las leyes y decretos que sean conducentes para llenar los objetos de que habla el artículo 49, sin mezclarse en la administración interior de los estados.*”¹⁴ Además de la que “Solo el Congreso General podrá resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución y del Afta Constitutiva; establecida en el artículo 165”.

El profesor Bátiz se refiere a la Constitución federalista de 1824 de la siguiente manera: “...significa un acierto por su oportunidad para detener la disgregación de los estados y, desde el punto de vista técnico, establece reglas claras y congruentes en materia parlamentaria, alude al reglamento y deja sentados principios fundamentales, que serán retomados una y otra vez por las constituciones posteriores, hasta nuestros días.”¹⁵

El autor Jorge Sayeg Helú por su parte, lamenta que esta Constitución se apegue más al modelo de la norma fundamental estadounidense y prepondera un sistema presidencial, incluyendo a la figura del vicepresidente. “Se estableció el sistema presidencial, dejando al Ejecutivo tan grande autonomía política que, de hecho, ha llegado a colocarse aún sobre el Legislativo. Se alejó mucho – lamentablemente- de esta cierta preponderancia del Legislativo que procura el parlamentarismo y que garantiza un mayor apego a las fórmulas democráticas.”¹⁶

Esta Carta Magna fue la primera del Estado mexicano una vez constituido como nación independiente. A pesar de que se aleja de los principios humanistas de Morelos en el documento firmado en Apatzingán y se acerca más al presidencialismo que a la postre predominaría, tiene el valor histórico de ser la primera Ley Fundamental que rigió la vida de un país libre en plena construcción y autodeterminación, a pesar, empero, de su corta duración.

¹⁴ Igual véase TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. 1808-1997. Ob. Cit., pp. 174 a 176.

¹⁵ BATIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 73.

¹⁶ SAYEG HELÚ, JORGE. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. 1991, Editorial Trillas, México, 1991, p. 50.

Constitucion

FEDERAL

De los Estados-unidos mexicanos

SENDO EN LA

*Por el congreso general consti-
tuyente el 4 de Octubre de*

1824.

2.4. Constitución Centralista de 1836.

“Bien es sabido que el sistema federal implantado en 1824, no se prolongaría en su etapa inicial, mas allá de once años; la oposición entre los partidos y las intrigas y maquinaciones políticas que la misma ley fundamental de ese año suscitó, al poner frente a frente al Presidente y vicepresidente de la República, cuando llegó a establecer que éste último no fuera otro que el rival vencido por el primer mandatario, provocarían vicisitudes y un verdadero alud de desconocimientos y pronunciamientos políticos: planes, proclamas, cuartelazos, etc., que no tardaron en reemplazar dicho código supremo por uno nuevo, con la consiguiente sustitución del federalismo que aquel consignaba, por su sistema opuesto: el centralismo...”¹⁷

Así lo señalaba el artículo 84 de la Constitución federalista: *“El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será Presidente”*. Mientras que el siguiente artículo establecía: *“Si dos tuvieran dicha mayoría, será Presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vicepresidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la Cámara de Diputados uno de los dos para Presidente, quedando el otro de vicepresidente”*.

Aunado a esta disposición confrontadora, los reaccionarios del partido conservador nunca se conformaron con el sistema federal republicano que se impuso por encima de las formas monárquicas, por lo que actuaban en consecuencia tratando de imponer, ya si no una monarquía ya superada y que no se volvería a presentar, por lo menos un sistema central de gobierno.

Las constantes trabas que los conservadores generaban, asociado a las propias irregularidades de la Carta de 1824, un intento de reconquista por parte de

¹⁷ SAYEG HELÚ, JORGE. Ob. Cit., p. 53.

España, (a la postre fallido) y diversos problemas con los estados y el gobierno federal, dieron al traste, a final de cuentas, con esta constitución.

El 30 de marzo de 1833 el Congreso declaró formalmente electos al general Antonio López de Santa Anna como Presidente y al Doctor Valentín Gómez Farías como vicepresidente. Al argumentar enfermedad, Santa Anna no se presentó a la toma de protesta, por lo que Gómez Farías asumió la presidencia en el cuatrienio correspondiente. Aquí se inicia uno de los períodos más inestables y perjudiciales de la historia de México.

Desde 1833 hasta el 24 de abril de 1834 Gómez Farías se hizo cargo de la Presidencia de la República en cuatro ocasiones cubriendo las ausencias de Santa Anna. Para la cuarta ocasión que el vicepresidente asumió la titularidad del Ejecutivo, se habían gestado varios movimientos armados como el de Gabriel Durán en Tlalpan o el de Mariano Arista en Huejotzingo (el cual proponía nombrar a Santa Anna emperador vitalicio de México); movimientos que crearon inestabilidad política y que a la postre conllevarían como resultado la renovación del Congreso bajo el amparo de la Constitución Federalista de 1824 y la reforma constitucional al artículo 171, por medio de la cual la Carta vigente podía ser modificada.

De esta manera, el 9 de septiembre de 1835 el Congreso renovado se declaró “investido por la nación de amplias facultades, aún para variar la forma de gobierno y construirla de nuevo...llegándose a reunir en una sola, las dos cámaras legislativas.”¹⁸

Precedida de estos lineamientos y con una mayoría conservadora abrumadora en el Congreso renovado, se presentaron las reformas constitucionales bajo una concepción diferente. El resultado fue un documento denominado *Bases Constitucionales*, que por estar divididos en siete cuerpos

¹⁸ SAYEG HELÚ, JORGE. Ob. Cit., p. 56.

legislativos separados, se le conoció también como las *Siete Leyes Constitucionales*, o *Constitución de las Siete Leyes*; la primera fue promulgada en diciembre de 1835 y las otras sucesivamente, hasta la última que acaeció ya entrado el año de 1836.

Bajo la nueva organización, se determinó un sistema gubernativo republicano, representativo y popular, en el que *El Supremo Poder Nacional* continuaba dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial que no podían reunirse en una sola persona o corporación; a estos tres órganos se les agregó uno extra que fungía como “arbitro” para que ninguno de los tres pudiera traspasar los límites de sus atribuciones (figura contemplada en la Segunda Ley Constitucional).

A este arbitro se le denominó como *Supremo Poder Conservador* y se depositaría en cinco personas; entre las facultades de este órgano estaban las de declarar la nulidad de leyes o decretos del Poder Legislativo, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo y la nulidad de las resoluciones de la Corte Suprema. Al parecer este “poder” se encontraba en franca superioridad para con los otros tres y para intentar limitarlo, se estableció un sistema de moderación, por medio del cual uno de sus integrantes sería sustituido por uno nuevo cada año, terminando el ciclo de renovación total en 10 años.

Al tratarse de un sistema centralista, se sustituyeron los estados por departamentos y el ejercicio del Poder Legislativo se atribuiría a un *Congreso de Representantes de la Nación*, dividido en dos cámaras: la de diputados y la de senadores, cuyos miembros serían elegidos popular y periódicamente. Su organización y atribuciones se encontraban reguladas en la Tercera Ley Constitucional.

La Cámara de Diputados estará integrada por diputados elegidos uno por cada 150 mil habitantes. Los requisitos para ser diputado son los siguientes:

- I. *“Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquiera parte de la América que en 1810 dependía de la Nueva España, y sea independiente si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación.*
- II. *Ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del departamento que lo elige.*
- III. *Tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección.*
- IV. *Tener un capital que le produzca al individuo lo menos mil quinientos pesos anuales.”*

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, sería un cuerpo aristocrático, integrado por 24 senadores que se renovarían por terceras partes cada dos años. La forma de elección de los senadores en esta Carta Magna resultó ser demasiado compleja y en ella intervenían la Cámara de Diputados, El Poder Ejecutivo, El Presidente de la Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, Las Juntas Departamentales y el Supremo Poder Conservador.

Para la conformación de la cámara de senadores se utilizaba una sistema mixto de designación, ya que intervenía la cámara de diputados, el Poder Ejecutivo en junta de Ministros y la Suprema Corte, quienes elaboraban por su cuenta, una lista de candidatos recayendo la elección en las Juntas Departamentales. El nombramiento recaía en aquellos candidatos que hubiesen obtenido la mayoría, según el escrutinio que al efecto realizaba el Supremo Poder Conservador.

En relación a las incompatibilidades parlamentarias cabe decir que el Presidente de la República ni los miembros del Supremo Poder Conservador podían aspirar a una diputación, mientras funjan en su respectivo cargo y hasta un año después. Los Ministros o Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, los secretarios de despacho y oficiales de sus secretaría; los empleados

generales de Hacienda; los gobernadores de los departamentos no podrán aspirar al mismo cargo mientras ejercieran sus funciones y hasta seis meses después. En la función legislativa (creación, modificación y derogación de leyes) intervenían los otros dos Poderes a través de su derecho de veto. Tal derecho lo detentaban el Supremo Gobierno y el Supremo Tribunal de Justicia.¹⁹

Para la discusión y aprobación de las leyes se estableció que la Cámara de Diputados sería siempre la cámara de origen, siendo la de Senadores siempre la revisora. Podían iniciar el proceso de elaboración de leyes el Presidente de la República y los diputados en todas las materias, la Suprema Corte en lo relativo a sus funciones de administrar justicia y las Juntas Departamentales sobre impuestos, industria, comercio, administración municipal y modificaciones a las Leyes Constitucionales.

Los años del centralismo fueron notablemente nefastos para la historia patria. La inestabilidad tanto interna como para el exterior trajeron consecuencias irremediables, como lo señala el autor Jorge Sayeg Helú: “A seis escasos e inseguros años del centralismo, que no habían dejado saldo positivo alguno, sino que por el contrario, habían propiciado, entre otras cosas, la separación de Texas, al haber quedado dicho territorio un tanto abandonado y entregado a su propia suerte, los planes y proyectos para reformar el orden constitucional empiezan a sucederse dentro de esta época por demás inestable...”²⁰

Para el maestro Emilio Rabasa, los preceptos centralistas de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 suponen y representan un extravagante acopio de desatinos despóticos,²¹ opinión que comparte el maestro Bátiz al pronunciarse que, aunque algunas disposiciones sólo necesitaban madurar, la misma inestabilidad política y social que propició este ordenamiento, que en la práctica propició

¹⁹ Tomado de BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Ob. Cit., pp. 623 y 624.

²⁰ SAYEG HELÚ, JORGE. Ob. Cit., p. 59.

²¹ Tomado de RABASA, EMILIO. LA COSNTITUCIÓN Y LA DICTADURA. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 1999, p. 10.

enfrentamientos entre el Congreso, e incluso el Ejecutivo, contra el Supremo Poder Conservador, impidió la aplicabilidad de éste último y en consecuencia, de la viabilidad del modelo de nación planteado.²²

La falta de madurez política de los representantes y líderes populares en aquella época dio al traste con cualquier modelo de organización que se hubiese establecido. No terminaba bien de asentarse el federalismo en territorio mexicano cuando se pretendió desaparecer de tajo e implantar otro, totalmente contrario al primero, por lo que la Constitución de las Siete Leyes concluyó en un fracaso total para el país, no porque sus disposiciones fueran negativas en su totalidad, sino porque la inestabilidad política que la corriente centralista provocó, aunado al despotismo de algunos, se impusieron a los aspectos rescatables de esta Ley Fundamental.

La solución al parecer se encontraba en establecer un nuevo pacto político superando los errores del anterior. Los nuevos proyectos se comenzaron a presentar y siguiendo las tendencias de la época, una presión influyente de la casta militar y las constantes vicisitudes socio-políticas, hicieron que el nuevo ordenamiento acentuara aún más el régimen centralista.

²² Tomado de BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 75.

PRIMERA SECRETARIA
DE ESTADO
DEPARTAMENTO DEL INTERIOR.

El Exmo. Sr. Presidente interino de la República mexicana, se ha servido dirigirme el decreto que sigue.

El Presidente interino de la República mexicana, á los habitantes de ella, sabed: Que el Soberano Congreso nacional ha decretado las siguientes

LEYES CONSTITUCIONALES.

En el nombre de Dios Todopoderoso, trino y uno, por quien los hombres están destinados á formar sociedades y se conservan las que forman; los Representantes de la Nacion Mexicana, delegados por ella para constituirla del modo que entiendan ser mas conducente á su felicidad, reunidos al efecto, en Congreso general han venido en decretar y decretan las siguientes

LEYES CONSTITUCIONALES.

PRIMERA.

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS MEXICANOS Y HABITANTES DE LA REPUBLICA.

Art. 1. Son mexicanos:

1.º Los nacidos en el territorio de la República de padre mexicano por nacimiento ó por naturalizacion.

2.º Los nacidos en pais extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de si, estuvieren ya radicados en la República, ó avisaren que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año, despues de haber dado el aviso.

3.º Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalizacion, que no haya perdido esta cualidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.

4.º Los nacidos en el territorio de la República, de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de si, y dado al entrar en ella el referido aviso.

5.º Los no nacidos en él, que estaban fijados en la República cuando esta declaró su independenciam, juraron la acta de ella, y han continuado residiendo aquí.

6.º Los nacidos en territorio extranjero, que introducidos legalmente despues de la independenciam, hayan obtenido carta de naturalizacion con los requisitos que prescriben las leyes.

Art. 2. Son derechos del mexicano:

1.º No poder ser preso sino por mandamiento de Juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido, sino por disposicion de las autoridades á quienes corresponda segun ley. Exceptúase el caso de delito *infraganti* en el que cualquiera puede ser aprehendido, y cual-

2.5. Bases Orgánicas de 1843.

Llamadas también las *Bases de Tacubaya*, no resolvían en absoluto la problemática que se suscitaba en el país, pero acentuaban las diferencias entre las concepciones de gobierno que defendían tanto federalistas como unitarios, las cuales, al parecer, se encontraban en su punto más álgido de confrontación provocado en parte por el anterior documento constitucional.

La convocatoria para el Constituyente fue publicada el 10 de diciembre de 1841 y el resultado de la misma fue muy liberal, o por lo menos así lo demostraban los diputados que lo integraban, en su minoría liberales puros, por llamarlos de alguna forma y en su mayoría moderados. Algunos de los hombres que lo integraron fueron Melchor Ocampo, Ezequiel Montes, Francisco M. Olaguíbel, Juan Bautista Morales, Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua, Mariano Riva Palacio, Juan B. Cevallos, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo; entre los conservadores destacados se encontraban, José Fernando Ramírez y Bernardo Couto.²³

Ante el resultado de la integración del Constituyente, Santa Anna, entonces titular del Ejecutivo, ordenó que se jurara observancia de las bases de Tacubaya para casi la totalidad de los diputados, lo que en parte garantizaba que el régimen centralista seguiría siendo el modelo de organización política del país.

La Comisión de la Constitución quedó integrada por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinoza de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo. Inició sesiones el 10 de junio de 1842 estando presente el Presidente Santa Anna, donde pronunció un discurso donde se proclamaba inconforme con el sistema

²³ Tomado de TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, 1808-1997. Ob. Cit., p. 304.

federal. Para el 26 de agosto del mismo año, se dio lectura al proyecto de Constitución. Ante la tenacidad de los federalistas tratando, entre otras cosas, que la República representativa se considerara *federal*, el proyecto no se votó por lo que volvió a la Comisión, la cual presentó un nuevo documento, del cual, la opinión pública conservadora y el gobierno atacaron y catalogaron como “anarquista y destructor de la sociedad”.

Para entonces Santa Anna se deslindó de la responsabilidad política de los acontecimientos que se estaban sucediendo y se retiró a su hacienda en Manga de Clavo. El Presidente interino, D. Nicolás Bravo, ante la agitación que se presentó por parte de varios funcionarios de la capital y varias regiones del país, decidió desconocer al Constituyente y crear una junta de notables que deberían realizar las bases constitucionales.²⁴

El 22 de diciembre de 1842 la *Junta Nacional Legislativa*, que fue el nombre que se le designó al grupo de notables, se integró con hombres como Sebastián Camacho, Cayetano Ibarra, Manuel Baranda, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza e incluso el Arzobispo de México. Se instaló el 6 de enero de 1843 y para el 8 de abril del mismo año el proyecto comenzó a ser discutido. Los integrantes de la junta deliberaron que no sólo se limitarían a crear bases de organización política, sino una Constitución en forma. La totalidad de los artículos fueron aprobados y el proyecto denominado Las bases de Organización Política de la República Mexicana fue sancionado por Santa Anna (nuevamente reinstalado en la presidencia) el 12 de junio de 1843.

Las Bases orgánicas de 1843 constaban de 202 artículos divididos en XI Títulos; sobra mencionar que se reiteró la organización centralista de la nación, reiterando su independencia y la división territorial establecido en el año de 1836. Como anotación importante que se le puede hacer a este documento es que suprimió al Supremo Poder Conservador el cual sólo había ocasionado fricciones

²⁴ Idem, pp. 304-306.

entre los Poderes de la Unión, por lo que los notables acertadamente decidieron eliminarlo de la organización política.

“El Congreso tenía dos períodos ordinarios de sesiones, los cuales, podían prorrogarse. Se concedía el derecho de iniciar leyes al Ejecutivo, a los diputados, a las asambleas departamentales y a la Suprema Corte únicamente en cuanto a lo que respecta a sus funciones judiciales. En cuanto a formación de leyes, señaló el mismo procedimiento establecido en las Siete Leyes Constitucionales, pero estableció a favor del Ejecutivo un desmesurado derecho de veto.”²⁵

En el texto constitucional se marcó claramente la naturaleza aristocrática del senado como una figura de élite, toda vez que se componía de sesenta y tres individuos que tuvieran notorias rentas anuales, que no fuesen menores a dos mil pesos. Dos terceras partes eran electos de entre los agricultores, mineros, comerciantes y productores de bienes, que además tuvieran un bien inmueble cuyo valor no fuese menor de cuarenta mil pesos. El resto eran distinguidos miembros de la iglesia y de la sociedad civil, que serían designados conjuntamente por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo al mecanismo previsto en la Constitución.

La renovación de la cámara de diputados era prevista en el artículo 30, de acuerdo al siguiente mecanismo:

“La Cámara de Diputados se renovarían por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada Departamento en la primera renovación. Si fuere número impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los departamentos que nombraren solo un diputado, lo renovarían cada dos años.”

²⁵ RABASA O. EMILIO. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. 2ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 51.

Para la elección de sus integrantes seguían interviniendo los miembros de los otros dos Poderes (Ejecutivo y Judicial), circunstancia que le restaba autonomía política a sus miembros, tal y como se desprende de la lectura de los artículos 32, 33, 36, 38 y 39 de las Bases Orgánicas.

Evidentemente se trataba de un procedimiento de elección bastante complejo y por demás elitista en cuanto a la cámara alta. Un modelo aristocrático que, por consiguiente, sólo trabajaría para la aristocracia en cuanto a las políticas impulsadas y las leyes que se elaboraren.

Por lo que respecta al procedimiento legislativo, se otorgó a la Cámara de Diputados la función de ser siempre la de origen y la facultad de iniciar leyes, como ya se mencionó, se encontraba depositada en el Presidente de la República, los diputados y las asambleas, pero quedaban excluidos de esta facultad los senadores, los cuales solo se limitaban a revisar lo que los diputados aprobaban. Se creó una diputación permanente para trabajar en los recesos del pleno integrada por 5 diputados y 4 senadores.²⁶

Las Bases Orgánicas no fueron suficientes para apaciguar a un país con una agitación política muy efervescente y constante inestabilidad; a la postre fueron calificadas como un producto aristocrático como ya se había mencionado, pero más específicamente militar, lo que necesariamente trajo consigo el despotismo al restarle autonomía al Legislativo y dotar al Ejecutivo con facultades exageradas sobre los otros dos Poderes.

Ejemplo de esto son las consideraciones del Profesor Emilio Rabasa al respecto, cuando comenta: “Apenas se rebasaron los tres años de vigencia de estas Bases; las tensiones internas del país se agudizaron, surgiendo de nuevo las ideas monárquicas. El propio Santa Anna manifestó a los gobiernos de

²⁶ Tomado de BATIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 76.

Inglaterra y Francia su convicción de que el restablecimiento de una monarquía constitucional, podría terminar el desagradable estado de las cosas en su país”.²⁷

El documento fue simple y sencillamente el instrumento de las clases militares, aristócratas y el clero que acentuaban el régimen centralista, pero que agudizó aun mas las diferencias sociales, que de por si ya estaban severamente fragmentadas en el documento constitucionales de 1836 y que, por consiguiente, derivó en mayor inestabilidad.

Testimonio fiel de lo anterior es plasmado por el profesor Sayeg Helú en su obra *El Poder Legislativo Mexicano*, al mencionar que “lejos de aquietar los ánimos desbordados de los mexicanos, el antiigualitarismo que preconizaban las recién expedidas Bases Orgánicas, no hizo sino agudizar más, la inestabilidad que nos consumía. A partir de la promulgación de éstas, los ya muy comunes planes y golpes políticos, habrían de sucederse con mayor frecuencia, todavía, manteniendo un estado de absoluto desequilibrio, la vida económica, política y social del pueblo mexicano.”²⁸

A final de cuentas las Bases Orgánicas de 1843 terminaron por no satisfacer a nadie, ni siquiera a la clase militar ni al clero, los cuales la desconocieron a través de levantamientos particulares, como el de Santa Anna, el cual por enésima vez deseaba la silla presidencial, o de otros personajes como José Joaquín Herrera, Valentín Canalizo, Gabriel Valencia o Mariano Salas, principalmente militares, de los cuales el móvil principal siempre fue la ególatra expresión del despotismo e intereses personales desmedidos.

En el plano internacional, México se encontraba en guerra con los estados Unidos y la anexión de Texas a la Unión Americana en el año de 1845 era un hecho. Los estadounidenses comenzaron a invadir territorio nacional mexicano en

²⁷ EMILIO O. RABASA. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. Ob. Cit., p. 53.

²⁸ SAYEG HELÚ, JORGE. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. Ob. Cit., pp. 60-61.

abril de 1846 y el triste desenlace del conflicto con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848 y la pérdida de casi medio país.

El 4 de agosto de 1846 el General Mariano Salas, Presidente en funciones, se pronunció en la Ciudadela a favor de reunir un nuevo Congreso Constituyente conforme a las leyes electorales de 1824 y crear un nuevo texto constitucional, excluyendo la forma de gobierno monárquico y proclamando el regreso de Antonio López de Santa Anna (si, nuevamente) a la presidencia, lo que a la postre aconteció. Con la administración de Salas, las Bases Orgánicas llegaban a su fin.

La etapa centralista de México fue la más triste, inestable y lamentable de la historia de este país, en opinión compartida de varios constitucionalistas este período, sobre todo el de las Bases Orgánicas, es el más oscuro de la vida política, social y económica de la República y por lo que toca a su Parlamento, se vio siempre limitado en su autonomía por el peso abrumador del Ejecutivo y por reglas de operación sumamente confusas; no es más que el resultado de un sistema que clamaba por el regreso de la monarquía y de las formas despóticas y clasistas propias de los regímenes unitarios.

BASES ORGÁNICAS
DE LA
REPÚBLICA MEXICANA,

ACORDADAS

POR LA HONORABLE JUNTA LEGISLATIVA

Establecida conforme á los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo á los mismos decretos el dia 12 de junio del año de 1843.



IMPRENTA DE J. M. LARA, CALLE DE LA PALMA NUM. 4.

1843.

2.6. Constitución Liberal de 1857.

Las ideas conservadoras habrían de florecer durante los años de confusión y constante agitación política de la década comprendida entre 1830 y 1840. Se insistía constantemente en esa época que los sistemas monárquicos eran los únicos capaces de dirimir las constantes diferencias entre los partidos y fracciones políticas, incluso el mismo Presidente Paredes expresó en alguna ocasión, que solo la monarquía podía salvar a México de la anarquía y la amenaza constante de la invasión y probable conquista norteamericana.

El constituyente convocado por Paredes sufrió inimaginables vicisitudes para poder llevar a cabo su labor, ya que las penosas condiciones del país y la responsabilidad de afrontar una guerra, se traducían en una amarga realidad que tuvieron que enfrentar los hombres responsables de dar a la nación una nueva Carta Magna. Era tal la desorganización de la nación, que la labor ordinaria del Congreso, mas la responsabilidad de dotar al país de una Constitución era una labor titánica.

Ante el panorama de una guerra a todas luces injusta, la autorización de la venta de los bienes del clero para poder continuarla y la ratificación de los Tratados de Guadalupe Hidalgo, con la respectiva y dolorosa pérdida de una gran parte del territorio nacional, justificaron la angustiada decisión del constituyente: el restablecimiento de la Constitución de 1824 hasta en tanto no se publicaran las reformas respectivas a la misma, las cuales serian autorizadas por ese Congreso.

Al constituyente acudieron muchos personajes producto del brote liberal surgido en 1842. Entre ellos se encontraban Mariano Otero, Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros, Valentín Gómez Farías, Manuel Crescencio Rejón,

Eligio Romero, Benito Juárez, Guillermo Valle, Vicente Romero, Bernardino Carvajal, entre otros respetables luchadores del Partido Liberal.²⁹

En lo que evidentemente fue la mejor decisión política de la época, varios legisladores encabezados por Mariano Otero, consideraron que ante la imposibilidad de crear una nueva Constitución debido a la actual situación del país, lo mejor sería restituir la Carta de 1824, que si bien contenía muchos aciertos, había que hacer las modificaciones pertinentes a aquellas disposiciones que ya estaban rebasadas por el tiempo.

Y así, el 5 de abril de 1847 se presentó el proyecto de reformas constante de 22 artículos que comenzó a ser analizado junto con el voto particular de Otero, el cual, tras ser ligeramente adicionado y modificado fue sancionado como Acta Constitutiva y de Reformas el 18 de mayo de 1847.

Para el maestro Sayeg Helú, entre los cambios y modificaciones que introdujo esta Acta de Reformas “está el de supresión de la vicepresidencia de la República, el de la erección del nuevo estado de Guerrero, y el de un sistema de control de la constitucionalidad que se convertiría en nuestro actual juicio de amparo.”³⁰

No obstante, en materia legislativa, El Acta Constitutiva y de Reformas no introdujo ningún cambio sustancial a la Constitución de 1824. Únicamente retomó los cánones del sistema federal y se reintegró a la Cámara de Senadores de las características y funciones originales, las cuales, se habían desvanecido con el paso de los sistemas, con el paso de los años.

²⁹ Tomado de SAYEG HELÚ, JORGE. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. Ob. Cit., p. 62.

³⁰ SAYEG HELÚ, JORGE. Ob. Cit., p. 63.

ACTA
CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS,
SANCIONADA POR EL
CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE
DE LOS
ESTADOS-UNIDOS MEXICANOS,
el 18 de Mayo de 1847.

JURADA Y PROMULGADA EL 21 DEL MISMO.



MEXICO.

Imprenta de I. Cumplido, calle de los Rebeldes núm. 2.

1847.

Para el año de 1848 ya se habían sucedido dos interinatos en la silla presidencial y el nuevo mandatario, el General José Joaquín Herrera heredó un país con una hacienda pública en la bancarrota, una guerra interna de castas en Yucatán, San Luís Potosí y Querétaro y levantamientos diversos en varios puntos de la República por cualquier pretexto. A pesar de todas los inconvenientes, increíblemente Herrera logra terminar su período y en el año de 18 51 entregó el poder al General Arista.

El período de Arista contó igualmente con un número considerable de levantamientos por todo el país, entre los más importantes, el del Coronel Blancarte contra el Gobernador de Jalisco, López Portillo en 1852; el mismo año el Coronel Bahamonde contra el Gobernador de Michoacán, Melchor Ocampo. Ambos movimientos pedían lo mismo: la destitución de Arista de la presidencia y llamar a Santa Anna para ayudar a sostener y defender el sistema federal. Un movimiento más, el que proclamaba el Plan del Hospicio en Guadalajara, era promovido por un sector ciudadano y el clero, el cual exigían la instalación de un Congreso Constituyente nuevo y el regreso de Santa Anna a la presidencia. Ante la presión política Arista renunció a la presidencia en el año de 1853 y en su lugar, tomo el cargo constitucionalmente el Presidente de la Suprema Corte, quien era en ese entonces Don Juan B. Ceballos.³¹

Ceballos disolvió el Congreso al poco tiempo de tomar el cargo, ya que se le quería enjuiciar políticamente por no convocar a un nuevo Constituyente. Una vez hecho esto, renunció al cargo. El cargo fue ocupado por el General Lombardini, una vez adherida la casta militar al Plan del Hospicio. Posteriormente, y de conformidad con el Plan mencionado, Santa Anna arribó, una vez más, a la Presidencia de la República, el cual tenía facultades para gobernar un año y en ese tiempo, convocar a un Congreso Constituyente, lo cual no sucedió.

³¹ Tomado de TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1997. Ob. Cit. pp. 478-480.

Santa Anna nuevamente se había convertido en el gran dictador y para el año de 1854 el Coronel Florencio Villarreal proclamó el *Plan de Ayutla*, el cual se elaboró con el objetivo de derrocar a Santa Anna y crear, a través de un Congreso Constituyente, una nueva Carta Fundamental. En su conformación participaron el caudillo de la independencia, General Juan Álvarez, antiguo soldado de Morelos y subordinado de Vicente Guerrero; Ignacio Comonfort, Eligio Romero, Tomás Moreno, entre otros.

A pesar de contar con tropas relativamente menores a las del gobierno, los enfrentamientos derivados del Plan de Ayutla favorecieron a los insurrectos, tal vez por la ya enervante presencia del tantas veces, unas si, otras no, Presidente Santa Anna. “Severamente escindido el país entre quienes se ataban al pasado y los que ambicionaban un México receptor de ideas liberales flotantes en el mundo de entonces, parece natural, visto en retrospectiva, que los hombres partidarios de los términos medios formaran la mayoría necesaria para, finalmente, lograr el Constituyente de 1856-1857.”³²

Proclamado el 1º. De marzo de 1854 el Plan de Ayutla, reformado días mas tarde en Acapulco, contemplaba la elección de un Presidente interino que convocara el Constituyente y su elección se haría no por Estados, sino por Departamentos, y el candidato mas viable al parecer era Don Juan Álvarez. Los frutos del Plan se reflejarían el 9 de agosto de 1855, cuando Santa Anna salió de la capital para dirigirse al puerto de Veracruz y abandonar, esta vez para siempre, el poder político y a la nación.

“Al triunfo de la revolución liberal iniciada en contra de Santa Anna, durante la presidencia de Juan Álvarez, se convocó en cumplimiento del Plan de Ayutla, a un Congreso Constituyente en octubre de 1855. Inicialmente se decidió que el Congreso se reuniera en Dolores Hidalgo, con el exclusivo objeto de redactar la

³² RABASA O, EMILIO. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. Ob. Cit., p. 63.

Constitución, pero el nuevo Presidente Ignacio Comonfort modificó la convocatoria respecto de la sede y efectuadas la elecciones, el Constituyente abrió sus sesiones en México el 17 de febrero de 1856”.³³

En esta ocasión los liberales constituían mayoría sobre los conservadores, pero éstos estaban subdivididos a su vez por dos tendencias: los moderados, que eran los más numerosos y los radicales, los cuales eran minoría pero se trataba de los participantes más activos y beligerantes, además de esto, fueron los que ocuparon los puestos más importantes en ese congreso, como la presidencia del mismo, ocupada en una ocasión por Ponciano Arriaga y en otra por Melchor Ocampo, ambos, dignos representantes de la tendencia radical.

Para el maestro Emilio Rabasa, el constituyente de 1856 se encontraba profundamente influido por los documentos constitucionales de 1824, pero también se vieron reflejadas ideas provenientes de los procesos ideológico-constitucionales que se daban en Europa; de Inglaterra se tomó el concepto de soberanía del pueblo y derechos individuales, de Francia, la inviolabilidad de la propiedad privada y de España los preceptos absolutos del derecho natural; todas estas ideas introdujeron adiciones innovadoras en comparación de la Carta antecesora.³⁴

Mención aparte merece la influencia del constitucionalismo norteamericano; gracias a las ideas de la supremacía interpretativa de la Corte Suprema y en general del Poder Judicial Federal, referida sobre todo al asegurar el buen funcionamiento del sistema federal de gobierno y garantizar los derechos individuales, fijados en las diez primeras enmiendas de su Constitución de 1789, se pudo formular en el Constituyente de 1856 en México esta supremacía judicial interpretativa, de una forma distinta, pero original, a la de los vecinos del norte: *e/*

³³ BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 77.

³⁴ Tomado de RABASA O, EMILIO. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. Ob., cit., pp. 65-66.

juicio de amparo. Se estableció en el Acta de Reformas en el artículo 25 y fue reiterado en la Constitución del 57 en el artículo 101.

Un año después de haberse iniciado la sesión de apertura del Congreso, luego de varios e intensos debates sobre todo en lo que respecta a la *libertad religiosa*, fue jurada la nueva Constitución el 5 de febrero de 1857. El 17 de febrero el Congreso clausuraba sesiones en presencia del Presidente Comonfort y el 11 de marzo, se promulgaría el texto constitucional.³⁵ Esta carta se encuentra dividida en ocho títulos, de los cuales, el título tercero contempla sobre la división de poderes y en él, en la sección primera, contiene las normas sobre el Poder Legislativo.

En su versión original, la Constitución de 1857 “configuró un órgano legislativo unicameral, al determinar la conformación del Congreso de la Unión, mas tal determinación no fue fácil pues representó uno de los puntos de mayor discusión y controversia en el seno del Congreso Constituyente de 1856-1857”;³⁶ El senado se había convertido en una figura altamente viciada y alterada durante los años del centralismo y en opinión del maestro Sayeg Helú, fue un órgano que se prostituyó y desvirtuó su esencia durante los años de alta agitación política y social;³⁷ no es extraño entonces, que se decidiera por contemplar un Congreso de una sola Cámara, ya que era imposible restituir al Senado de inmediato de su verdadera y genuina naturaleza.

No obstante, y tal vez hasta accidentalmente, esta determinación fortaleció enormemente al Poder Legislativo y acercó por primera vez a México a un sistema parlamentario bien constituido; una sola asamblea o Cámara, no dividida y consciente de sus facultades, constituía menos burocracia, mayor fuerza en sus

³⁵ Tomado de TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO 1808-1997. Ob. Cit., p. 604-605.

³⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. Ob. Cit., p. 192.

³⁷ Tomado de SAYEG HELÚ, JORGE. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. Ob. Cit., p. 65.

determinaciones y en concreto representaba un poder mucho mas unido y con mayor peso político sobre el Ejecutivo.

Tanto incomodó este nuevo Congreso Unicameral al Ejecutivo y le impidió ejecutar libremente sus funciones (al menos como se hubiera querido en aquel entonces), que en el año de 1867 el Ministro de la Corte, Sebastián Lerdo de Tejada, aún siendo Benito Juárez titular del Ejecutivo, propuso en una circular reimplantar el sistema bicameral argumentando la necesidad de que la representación popular y la federativa estuvieran separadas. En su momento, no tuvo gran acogida, pero a la muerte de Juárez y la llegada de Lerdo a la presidencia, impulsó una reforma constitucional y ante un Congreso más dócil, logró reimplantar el sistema bicameral en noviembre de 1874.³⁸

Lo que parecía ser un predominio del Poder Legislativo los políticos de la época consideraron como incapacidad y falta de gobernabilidad, el hasta entonces dominante Ejecutivo vio terriblemente amenazada su libertad de acción ante un Congreso tan fuerte, lo que a la postre, terminó por regresar a un sistema donde, tradicionalmente, había dominado el Ejecutivo a los otros dos Poderes. La falta de aplicación exacta de la Constitución de 1857 debido a la Guerra de Reforma, las intervenciones y levantamientos típicos al interior, fueron también factor importante para que lo anteriormente descrito sucediera.

El Congreso se renovarían cada dos años por elección indirecta y mediante escrutinio secreto. Para ser diputado se estableció el requisito de haber cumplido los 25 años de edad y ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos y la vecindad en el Estado o territorio que representara. Por lo que respecta a las prohibiciones, sólo establecía que no debía pertenecer al clero.

Se dispuso que hubiera un diputado por cada 40 mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, se dejó la calificación de las elecciones al mismo

³⁸ Tomado de BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., pp. 80-81.

Congreso y se contempló la inviolabilidad de las opiniones que los diputados expresaran en su encargo.

Para las reglas de funcionamiento interno, se fijó un quórum en más de la mitad de los diputados; se establecieron dos períodos de sesiones: el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, a cuya sesión de apertura, por mero formulismo protocolario, tendría que acudir el Presidente de la República y pronunciar un discurso sobre la situación que guardaba la nación. El segundo período, comprendería del primer día de abril al último de mayo del año siguiente.

Algunas de las normas importantes sobre el tema que se ocupa el presente trabajo; sobre las normas de derecho parlamentario introducidas en esta Carta Fundamental, son las siguientes:

- ✓ La iniciación de las leyes es competencia del Presidente de la República, los diputados y las legislaturas locales.
- ✓ Antes de las reformas de 1874, se contempló una diputación especial y un procedimiento privilegiado a las diputaciones estatales, que aparecerían haciendo las veces, y las funciones, del Senado como la representación federal.
- ✓ Se estableció un sistema para la discusión en donde, a falta de cámara revisora, se realizaba una segunda discusión después de la primera; una vez hecho esto, se enviaría el expediente al Presidente de la República y éste podía devolverlo con su opinión.
- ✓ El quórum requerido fue de la mitad mas uno y la aprobación de las leyes requería la mayoría absoluta (la mitad mas uno de los votos presentes).
- ✓ Se autorizó expresamente al Congreso para que formulara su propio reglamento interior y se facultó a los presentes a hacer concurrir a los ausentes a las sesiones.
- ✓ Se estableció para los recesos una diputación permanente, integrada por un diputado de cada estado o territorio.

- ✓ Las facultades sustantivas del Congreso (Poder Legislativo) fueron las tradicionales: aprobar leyes, adoptar nuevos estados a la federación, intervenir en los conflictos de los estados y en general, funciones legislativas y políticas relacionadas con el gasto público y el presupuesto, el cual tendrá que ser analizado y aprobado durante el primer período de sesiones.³⁹

Para el autor Jorge Fernández Ruíz la Constitución de 1857 fue la mejor técnicamente y estructuralmente hablando, introdujo los principios básicos de respeto a la libertad y propiedad individual, además de que políticamente era la que mejor respetaba la división de poderes y que introdujo, innovadoramente, un sistema parlamentario antes de las reformas de 1874.⁴⁰

En opinión del maestro Bátiz, “La constitución de 1857 es sin duda la más importante del siglo XIX, y hasta ahora la mejor redactada de todas las constituciones mexicanas; contiene cambios significativos en materia legislativa, y otros avances en capítulos como los denominados *Derechos del Hombre y Ciudadanos Mexicanos*.”⁴¹

En una opinión particular la Carta de 1857 reviste una importancia doble, primeramente por su trascendencia político-social, y en segundo lugar por la trascendencia para el Derecho Parlamentario, considerando en una primera etapa a un Poder Legislativo innovador, distinto a todos los que se habían presentado en anteriores constituciones y con resultados relativamente aceptables, excluyendo las vicisitudes políticas de la época.

No exenta de todos los problemas característicos del siglo XIX mexicano, la Carta del 57 estuvo llena de obstáculos; incluso un doble gobierno cuando se impuso el Imperio de Maximiliano luego de la intervención francesa; no obstante,

³⁹ Tomado de BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., pp. 79-81.

⁴⁰ Tomado de FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. Ob. Cit., p. 193.

⁴¹ BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 77.

logró imponerse a todas estas situaciones. Estuvo vigente durante la Guerra de Reforma, la restauración de la República y los largos años del Porfiriato. Se trata de un ejemplo ideológico y organizativo resultado del pensamiento de hombres como Benito Juárez García, Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Ignacio de la Llave, Ignacio Ramírez, Ignacio Vallarta, Jesús González Ortega, José María del Castillo y Velazco, Leandro Valle, León Guzmán, Manuel Doblado, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Valentín Gómez Farías y Vicente Riva Palacio, entre otros.

A finales del siglo XIX termina una etapa oscura en la vida nacional, llena de intrigas, inestabilidad e inmadurez política. Llega entonces, también producto de movimientos amados y quizá la única forma que México conocía para impulsar cambios, un nuevo episodio de la historia patria protagonizada por la figura del General Porfirio Díaz. Su largo período y las consecuencias de su gestión fueron el motor que inició la transición de la carta Fundamental de 1857 a la actual constitución que rige en territorio mexicano: *La Constitución Política de 1917*.

CONSTITUCION

FEDERAL

de los

Estados Unidos

MEXICANOS .

*Sancionada y jurada por el Congreso
general constituyente, el dia cinco de*

FEBRERO

de

1857.

2.7. Constitución Social y Política de 1917.

Durante la vigencia de cerca de 70 años de la Constitución de 1857 no existió un período en que el Congreso brillara o se destacara por su participación política o por la elaboración de leyes; de hecho, se había seguido con la ya tradición política de un Ejecutivo fuerte, muy fuerte, en comparación con los otros dos Poderes, en donde el Congreso al parecer no era más que una figura decorativa dentro del sistema político mexicano. Así lo señala el maestro Bátiz de la siguiente manera:

“Los gobiernos liberales primero, de Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz, se distinguieron por la preeminencia de los titulares del Poder Ejecutivo y lo mismo podemos decir de los gobiernos revolucionarios, quizá con excepción del de Madero, en que el Congreso tuvo algún grado de autonomía, más por la buena disposición del Presidente que por la situación general del país que seguía esperándolo todo, según una ya larga tradición, de un caudillo poderoso que gobernara con gran autoridad.”⁴²

Pero para entender de una mejor manera el espíritu de la nueva Constitución se deben entender, en palabras del Doctor Jorge Carpizo, las causas que la originaron, es decir, los acontecimientos que sucedieron para que se erigiera un nuevo movimiento armado y se rompiera con el orden político-social de entonces para crear uno nuevo.

Como ya se mencionó con antelación, a la muerte de Juárez y la promoción de Lerdo a la presidencia, el Senado reaparecía en el plano político restaurando al Congreso General de dos Cámaras en lugar de una, como originalmente se contempló en el texto constitucional de 1857, con lo que acrecentó el poder central que se había debilitado ante un Legislativo fuerte.

⁴² BATIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 81.

Lerdo se había reelegido para un segundo período, lo que causó malestar en algunos sectores ya que su gobierno se había vuelto bastante impopular al ejercer algunas viejas prácticas centralistas. Entonces, en Tuxtepec, Oaxaca, se realizó un levantamiento armado contra su gobierno enarbolando el lema de “*No reelección*”.

“Entonces, algo inaudito aconteció: el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Licenciado José María Iglesias, amigo directo de Lerdo, abogado de prestigio,...desconoció la elección presidencial efectuada, dejó la capital y se trasladó al estado de Guanajuato, donde dictó un manifiesto asumiendo el Poder Ejecutivo. Ha sido el único golpe de Estado dado por el Poder Judicial Federal que registra la historia de México.”⁴³

El ejército federal no pudo contener el movimiento de Tuxtepec y al triunfo de éste, Iglesias otorga el poder a un antiguo héroe de la intervención francesa: el General Porfirio Díaz. Díaz convocó a elecciones para revestir de legalidad lo obvio: su inmediata ascensión al Poder Ejecutivo.

Desde 1877 Díaz heredó una nación totalmente en ruinas, con el bandidaje en apogeo, la lucha política entre dos partidos, el burócrata y el militar, revueltas internas y levantamientos sobre todo en el norte, con Mariano Escobedo y el General Machorro, además de un desprestigio internacional enorme, al ser México considerado como una nación de bárbaros que no se les puede gobernar y con una burocracia desorganizada, mal pagada y sin ganas de trabajar.

También existía una mala relación con el gobierno norteamericano que, al principio, no reconocía la presidencia de Díaz, además de conflictos con el gobierno inglés, que, a través de Belice, amenazaba con apoderarse con una buena parte del territorio de la península de Yucatán.⁴⁴

⁴³ CARPIZO, JORGE. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. 12ª. ed., Editorial Porrúa, México, 2000, p. 10.

⁴⁴ Datos tomados de CARPIZO, JORGE. Ob. Cit., pp. 10-12.

En una primera época del porfirismo el Congreso tuvo cierta autonomía y fuerza, al dictar leyes interesantes, quitar el fuero a funcionarios que habían cometido excesos y al oponerse a proyectos de ley del Ejecutivo; sin embargo, a medida que Díaz se fortalecía y recomponía, efectivamente, la situación precaria del país, el Legislativo perdía fuerza, hasta casi desaparecer totalmente del mapa participativo bajo el lema porfirista de *“menos política y más administración”*.

Con Díaz se abrió la entrada de inversión extranjera, lo que dejó al país a merced de los intereses económicos de grandes potencias, pero fortaleció un poco la economía, además, sobrellevó una “pacífica” relación con el clero bajo una política conciliadora, bajo la cual la Iglesia mantenía bajo perfil a cambio de ciertos favores.

Cuando Díaz terminó su primer período y ascendió Manuel González, se creó el Banco Mercantil Mexicano, el Banco Hipotecario y las relaciones con Estados Unidos como con Europa ya eran amigables, finalmente se reformó la Constitución para dejar las puertas abiertas a la reelección de Porfirio Díaz, nuevamente, a la presidencia. A partir del segundo período presidencial de Díaz, ya no volvería a dejar el poder sino hasta el año de 1910, cuando el mandatario, ya avejentado y cometiendo errores importantes, fue derrocado.

A pesar de que durante el porfiriato hubo grandes avances en casi todos los aspectos, su verdadera tragedia fue que le dio la espalda totalmente a la gente. Los obreros y campesinos se encontraban en condiciones miserables, por no decir de esclavitud con claros ejemplos en Yucatán y Veracruz; el dominio de la tierra se repartía entre empresarios y grandes figuras públicas fomentando los latifundios y monopolios extensos.

El país comenzaba a industrializarse por lo que la migración a las grandes ciudades se presentaba cada vez más numerosa. La aristocracia reinante se

conformaba con recibir las rentas de sus tierras que el administrador periódicamente les mandaba, olvidándose de visitar el campo y ver de cerca las condiciones de esclavitud hereditaria en que se encontraban miles de campesinos, al recibir su pago en las tristemente célebres tiendas de raya.

Siendo los principales inversionistas en México los estadounidenses, españoles, ingleses y franceses, sus fábricas tenían empleados de esas nacionalidades que recibían un mejor trato que a los mexicanos, los cuales, recibían salarios de hambre, trabajaban jornadas extenuantes y no eran sujetos a asensos ni derechos laborales. Aunque su situación era un tanto mejor que la de los campesinos, eran los obreros mexicanos terriblemente explotados y discriminados.⁴⁵

El descontento de los trabajadores era tal, que no dejaban de estallar huelgas en todo el territorio. Se considera que durante el porfiriato el número de huelgas oscilaba alrededor de 250 movimientos, siendo las más importantes, las de Cananea y Río Blanco, suprimidas con mano dura, severamente castigadas con violencia y con sus líderes fusilados.

Como cualquier otra dictadura, la palabra libertad no existía. El país se enorgullecía de la paz que se respiraba después de tanto tiempo de inestabilidad, no obstante, era una paz comprada a través de represión periodística, social y política a quienes se oponían siquiera a criticar el régimen existente.

Para el año de 1910, el General Díaz cumpliría 80 años y en una entrevista célebre con el periodista Creelman, manifestó por un lado, un buen análisis de la situación del país y por otro, su intención de dejar la presidencia para el próximo período. Situación que no sucedió y que marcó los acontecimientos futuros.

⁴⁵ Datos tomados de CARPIZO, JORGE. Ob. Cit., pp. 14-16.

“A principios de 1910, los partidos políticos estaban de acuerdo en que Díaz se reeligiera para su séptimo período, el problema era la vicepresidencia. El Partido antireeleccionista propuso a Don Francisco I. Madero; los grupos reyistas, al General Reyes. El Presidente fue políticamente intransigente, y se acordó que la fórmula para 1910-1916, sería Díaz-Corral.”⁴⁶ Esta fue la gota que derramó el vaso y que provocó, en gran parte, el inicio del movimiento revolucionario encabezado por Francisco I. Madero con la promulgación del Plan de San Luís, en contra del dictador y bajo el lema de “*Sufragio Efectivo, no Reelección*”.

Casi de inmediato un buen número de levantamientos armados se sucedían en apoyo al Plan de San Luís que invitaba al pueblo a levantarse contra la dictadura. Emiliano Zapata en Morelos, Ignacio Gutiérrez en Tabasco, Rafael Cepeda en San Luís Potosí, Cándido Navarro en Guanajuato, Luís Moya en Zacatecas, Pascual Orozco y Francisco Villa en Chihuahua, por mencionar algunos de los más trascendentes.

Ante tal presión no tuvo otra opción el octogenario gobernante que abandonar el país, hecho sucedido en el puerto de Veracruz en mayo de 1911 a bordo del *Ipiranga*. Al triunfo del movimiento revolucionario reconvocaría a elecciones de conformidad con el texto de 1857, declarándose nulas las elecciones de Díaz y del Congreso para el período de 1910-1916, concluyendo así, otro episodio por demás interesante de la historia patria.

Después de un corto interinato del aquel entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Don Francisco León de la Barra, Madero fue electo Presidente de la República y con él problemas de toda índole sacudieron su administración. Un desprestigio del movimiento por parte de León de la Barra, problemas con el ejército, incluso dentro de las mismas fuerzas revolucionarias, al presentarse un distanciamiento entre Zapata y Madero; tan grande fue el divorcio entre ambos personajes, que Emiliano Zapata en su Plan de Ayala desconoce el gobierno

⁴⁶ CARPIZO, JORGE. Ob. Cit., p. 17

Maderista y propone una junta de los principales jefes revolucionarios que nombrarían un Presidente interino, éste a su vez, convocaría un nuevo Congreso que una vez establecido, convocaría a elecciones que organizarían el resto de los Poderes Federales.

Finalmente, ante el descontento de la formación del nuevo gabinete y los problemas acumulados, el oportunismo de Victoriano Huerta conllevó a un golpe certero contra Madero y su vicepresidente Pino Suárez, arrestándolos y asesinandolos mediante la ley fuga, una vez arrancadas sus respectivas renuncias.

A pesar de tantas irregularidades, el Congreso acepta las renuncias y nombra como Presidente interino al Secretario de Relaciones Exteriores, el cual nombró a Huerta en el puesto vacante. Inmediatamente después, renuncia a la presidencia, por lo que, por ministerio de ley, Huerta asume el cargo, todo en menos de 40 minutos, completándose la traición “legal”, que no significó otra cosa que una usurpación.

No tardó el gobierno militarizado del General Huerta en ser desconocido y repudiado por la comunidad revolucionaria, siendo Venustiano Carranza el primero en convocar a las armas contra el usurpador. Mediante el Plan de Guadalupe, desconoce a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y reitera una propuesta similar a la del Plan de Ayala, instalar a Carranza como Presidente interino y después convocar a elecciones. El ejército que formó Carranza contra Huerta, aglutinando diversas facciones revolucionarias, entre ellas, las de Villa y Zapata, fue denominado *Constitucionalista*, ya que entre otros motivos, se levantaba contra Huerta por haber asesinado a Madero y violar reiteradamente la Constitución de 1857.

Iniciando el año de 1914, dos terceras partes del país ya estaban dominadas por el nuevo movimiento y Victoriano Huerta ya había sido derrocado.

Venustiano Carranza a la cabeza del Ejército Constitucionalista, hace una entrada triunfal a la Ciudad de México el 20 de agosto de 1914, una vez firmados los *Tratados de Teoloyucan*, por medio de los cuales, se estipula cómo se haría la entrega de la capital y de los Poderes Federales.

Posteriormente a esto, Carranza convocó a un Congreso Constituyente que fue electo de entre los revolucionarios triunfadores, el cual se reunió en Querétaro a finales de 1916. “Ante el flamante Congreso el primer jefe leyó un mensaje y presentó un proyecto de Constitución, en el cual respecto al Poder Legislativo, se repitió el sistema bicameral y se respetaron las líneas generales de la Constitución de 1857.”⁴⁷

En lo general, el proyecto presentado el día de la apertura de sesiones, el primero de diciembre de 1916, “se trataba de un proyecto que optaba por la forma federal del Estado, dentro de un régimen republicano y representativo, respetuosos de la tradicional división tripartita del supremo poder público, con el Poder Legislativo organizado bajo un sistema bicameral, que acogía en lo fundamental muchas disposiciones del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de 1824 – inspirada en la Constitución estadounidense de 1787 y en la gaditana de 1812 -, y reproducida, casi sin cambios, la estructura del Congreso y sus características adoptadas mediante las reformas realizadas en 1874 a la Constitución de 1857.”⁴⁸

Pero el Constituyente de 1917 fue más allá. El alto contenido social en las ideas de los legisladores se vio reflejado en derechos establecidos en la carta Magna, y para muestra basta un botón; Don José Álvarez y Álvarez de la Cadena, diputado en el Congreso Constituyente de 1916-1917, escribe en su obra “Memorias de un Constituyente”: “Nosotros pensamos que en lugar de legislar conforme a las reglas de determinada escuela jurídica, debíamos sujetarnos a las

⁴⁷ BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., p. 83.

⁴⁸ FERNÁNDEZ RUÍZ, JORGE. Ob. Cit., p. 213.

muy especiales condiciones de la población que representábamos. Optamos por una forma tipo socialista en la que primero que cualquier otra idea, se tomara en cuenta el beneficio social, y a fin de lograr el mayor provecho para la colectividad, se restringieran en la Constitución, hasta donde fuera preciso, los derechos individuales de propiedad, culto público religioso, de enseñanza, etcétera.”⁴⁹

No resulta extraño este resultado, ya que el Constituyente del 17 estuvo integrado en gran parte por individuos influenciados por el movimiento revolucionario e incluso algunos participaron en él; la falta de calidad humana del porfiriato y las ideas revolucionarias innovadoras al triunfo del Ejército Constitucionalista, se podían respirar en el aire al llevarse a cabo las sesiones, por lo que se plasmaron de una u otra forma en el texto final.

El resultado: la primera constitución social y política del mundo, una carta Magna adelantada a todas en su época, legalizando los derechos sociales, las garantías políticas y los derechos fundamentales del individuo como lo había hecho su predecesora, pero en esta ocasión, los constituyentes se retiraron satisfechos de la clausura de las sesiones el 31 de enero de 1917, convencidos, en buena parte, de que habían sembrado la semilla de los ideales revolucionarios en la nueva Carta Fundamental.

El documento llevó por título *Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857* y que fue promulgada en mismo día y mes, pero del año 1917. A pesar de su denominación, se trataba de una constitución nueva, moderna y de avanzada, dejando de existir el Código de 1857.

La Carta de 1917 dedicó cuatro capítulos del Título Tercero a la División de Poderes y la estructuración de los órganos del supremo poder de la federación. Se

⁴⁹ ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ DE LA CADENA, JOSÉ. MEMORIAS DE UN CONSTITUYENTE. Alberto Enríquez Perea, compilador, México, Editorial El Nacional, 1992, p. 58.

atendió principalmente a que existiera un equilibrio entre los tres Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ejerciendo funciones de acuerdo a su naturaleza pero, estableciendo un sistema de contrapesos, para que los tres Poderes colaboren entre si en la toma de determinadas decisiones.

En cuanto a las disposiciones respecto al Parlamento, se retoma la figura del Congreso General donde se deposita el Poder Legislativo, dividido en dos cámaras, la de diputados y la de senadores. En los artículos 71 y 72 se encuentra lo referente a la formación de leyes, función formal y materialmente depositada en el Congreso General con participación del Ejecutivo, aunque en un papel secundario y restringido.

El congreso tiene la atribución de dictaminar las iniciativas de ley a través de sus comisiones, para después discutirse en el pleno que los puede aprobar, rechazar o revisar y modificar, ya sea que provengan de cualquiera de las cámaras o del Ejecutivo.

Esta Constitución enumera en conceptos separados las funciones del Congreso, que también adoptó el sistema bicameral para la aprobación de leyes, es decir, estar de acuerdo en la expedición de una ley determinada, tanto la cámara de diputados como la de senadores, para ser aprobada y pasada al Ejecutivo para su sanción, decreto y publicación.

Además de la aprobación, modificación o derogación de leyes, el Congreso tiene una serie de facultades en materias importantes en la regulación del sistema federal, como admitir nuevos estados, acordar el cambio de residencia de los Poderes de la Federación, las relativas a cuestiones económicas, de impuestos, presupuesto, facilitar el comercio entre estados, crear casas de moneda, declarar la guerra a un estado extranjero en caso de ser necesario, organizar la guardia

nacional, organizar escuelas, museos, bibliotecas, fomentar la cultura, entre otras.⁵⁰

Por lo que respecta a la interacción con el Ejecutivo, el Congreso tiene la facultad de otorgar licencias al Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, aceptar su renuncia y nombrar a quien deberá de sucederlo en caso de su ausencia en un interinato o presidencia provisional.

Finalmente, el Congreso tiene facultades que son comunes a ambas cámaras, pero cada una de ellas tiene facultades específicas y separadas, algunas con interacción de otros actores de integrantes de la Federación, colaboración y además, controladoras del Poder Ejecutivo, en un efectivo sistema de contrapesos entre los poderes constituidos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es la que actualmente rige los destinos de la patria y es la que mayor vigencia y estabilidad ha tenido de entre sus predecesoras, tal vez por el resultado político que llevó consigo, el cual consistió en la aglutinación de las diversas corrientes revolucionarias en un solo partido político (Partido Nacional Revolucionario) pasando a una etapa más estable e institucional del país.

Ha sido objeto de diversas modificaciones, producto del paso del tiempo y la actualización de algunos conceptos a la realidad actual, no obstante, su estructura fundamental se conserva, protegiendo los derechos individuales fundamentales del hombre, sus derechos políticos, las libertades mínimas y lo que la hizo sobresalir, resguardando las libertades y derechos sociales de los mexicanos: la propiedad privada, el derecho a la educación, los derechos laborales, la libertad de asociación, libertad de culto y derecho a la seguridad social, que son la columna vertebral del actual constitucionalismo mexicano.

⁵⁰ Datos tomados de BÁTIZ VÁZQUEZ, BERNARDO. Ob. Cit., pp. 82-84.

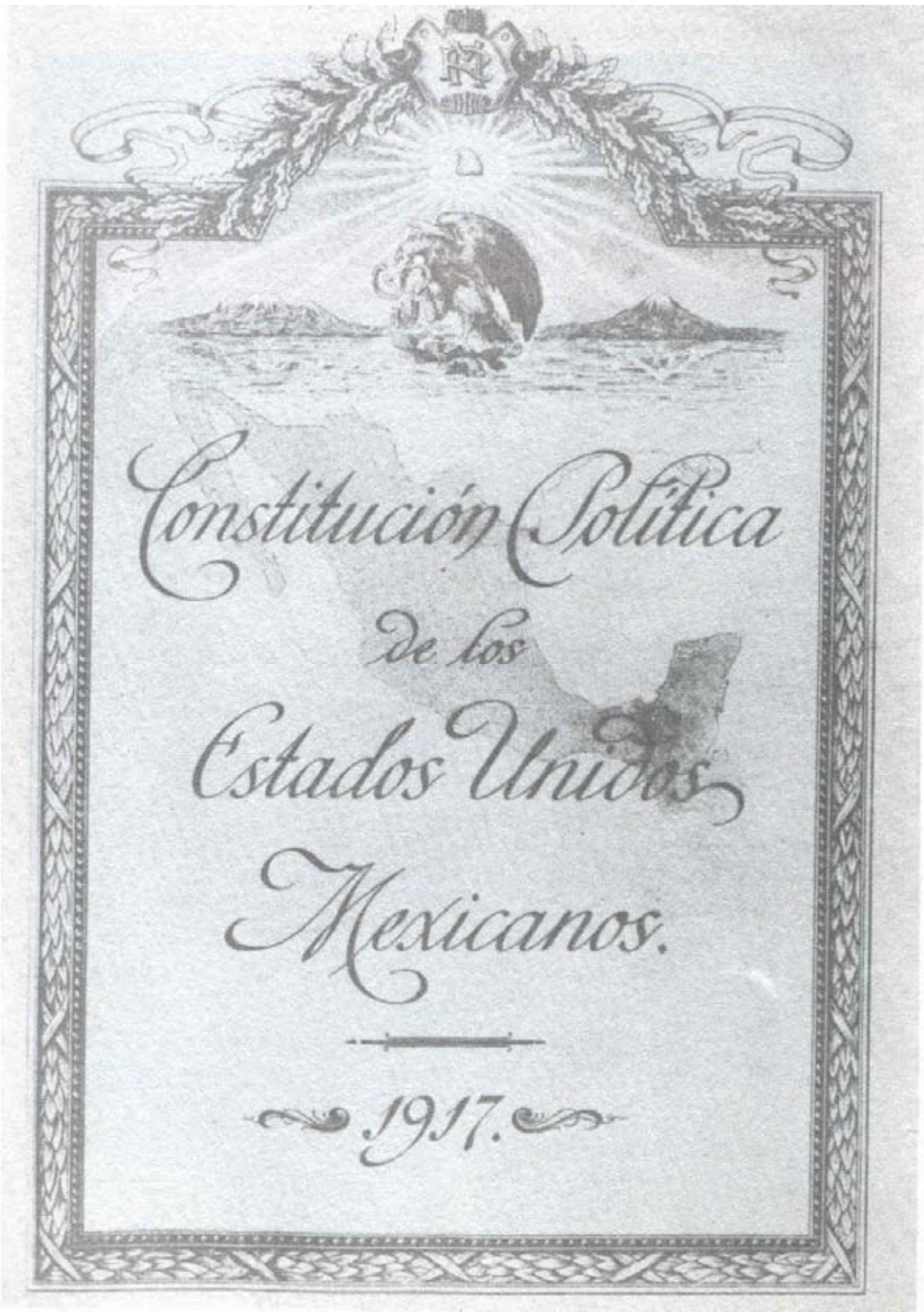
Para el Doctor Jorge Carpizo, “La Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX. Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica; el movimiento rompió con el pasado y llevó al pueblo a darse una Constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar.”⁵¹

Para el diputado en el Congreso Constituyente de 1916-1917, Don José Álvarez y Álvarez de la Cadena, señala en su obra que la Constitución de 1917 “se adelantó a todas las del mundo. Fue la primera que legalizó esos derechos sociales, y sin dejar de considerar prioritariamente las garantías individuales que la Revolución Francesa conquistó para el mundo, estableció el nuevo derecho constitucional fundándose en el principio de que por encima de las prerrogativas del individuo, la ley debe garantizar las de la sociedad.”⁵²

La Constitución Mexicana de 1917 es la primera Constitución social del mundo, cuyos postulados aunque, ya habían sido objeto de regulación en otros países, como Alemania, nadie los había elevado a rango constitucional. Esta virtud no es producto de una iluminación mental de persona alguna, sino que fue producto de las necesidades sociales de nuestro propio país, en donde el descontento de la clase campesina y obrera tuvo que ser saciada con una serie de garantías que les dieran mayor seguridad jurídica y económica. Sin embargo, también es pertinente destacar que las garantías sociales consagradas por la Constitución a favor de los trabajadores y los campesinos, en muchos de sus aspectos fundamentales, no han dejado de ser más que un enunciado de buenas intenciones que en la práctica no se llevan a cabo.

⁵¹ CARPIZO, JORGE. Ob. Cit., p. 9.

⁵² ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ DE LA CADENA, JOSÉ. MEMORIAS DE UN CONSTITUYENTE. Ob. Cit., p. 58.



CAPÍTULO 3. ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO A LA LUZ DE SU ACTUAL REGULACIÓN

3.1. Estructura Orgánica del Congreso General de la República.

El Poder Legislativo Mexicano “está encomendado a un Congreso General, o Congreso de la Unión, como se le llama en otro lugar de la Constitución, o Congreso Federal, como también se le denomina, formado por dos Cámaras. Ambas tienen la misma jerarquía constitucional y están dotadas de las mismas facultades, salvo las exclusivas de cada una de ellas”.¹

El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 50 de la Carta Magna de 1917, la que actualmente rige a la nación y cuyo texto dispone de manera expresa:

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

El artículo 52 por su parte establece que la Cámara de Diputados se componga de 300 integrantes electos de acuerdo al principio de *representación mayoritaria relativa*, mediante el sistema de distrito electorales *uninominales*, y

¹ GONZÁLEZ SCHMAL, RAÚL. Ob. cit., p. 262.

200 diputados que serán electos según el principio de *representación proporcional*, haciendo un total de 500 diputados totales en pleno.

Para la elección de los 200 diputados de representación proporcional, se constituirán 5 circunscripciones electorales *plurinominales* en el país. Las reglas que se deben seguir para la elección de los diputados de representación proporcional se contienen en la Carta Magna en su artículo 54 y en *la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. El mismo precepto constitucional prevé un candado que obligue a los partidos políticos a la construcción de consensos para sacar adelante las tareas relevantes a ellos encomendadas, como en el caso de la reforma a la Constitución Federal, prevista en el numeral 135 del mismo texto; por ambos principios, ningún partido puede tener más de trescientos diputados. Incluso en la fracción V también se dispuso que en ningún supuesto, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de *curúles* (o lugares) del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

De conformidad con el texto constitucional los diputados son representantes de la nación, es decir, representan a la total población del territorio mexicano. Poseen una representación política, es decir, son totalmente libres de tomar las decisiones legislativas que ellos juzguen convenientes para el beneficio del pueblo mexicano y del interés general.

La Cámara se renueva cada tres años. En el texto original de 1917 la renovación se realizaba cada dos años y permitía la reelección de los representantes, no obstante, en 1933, se reformó la Carta Magna para que la renovación se hiciera cada tres años y se prohibió, bajo el principio de la *no*

reelección, la permanencia de los diputados más allá del único periodo por el que fueron elegidos.

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, las reglas de composición están dispuestas en el artículo 56 constitucional; ésta se constituirá de 128 integrantes, de los cuales, en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de *votación mayoritaria relativa* y uno será asignado a la *primera minoría*. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate, con la finalidad de lograr un equilibrio interno en la misma Cámara.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de *representación proporcional*, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

De acuerdo a la teoría clásica del federalismo, los senadores son representantes de las entidades federativas que componen a una nación, no obstante, al ser elegidos directamente por la ciudadanía, también, aunque de forma indirecta, son representantes del pueblo y sus trabajos deber estar encaminados al beneficio colectivo, al de su entidad y al del sistema federal.

Poseen la misma libertad de expresión y de actuación que los diputados, tan sólo con las reservas que la ley y la Constitución prevean, solo que la renovación de los senadores será cada seis años. En el texto original de 1917 la renovación era cada cuatro años, siendo reformada en 1933 como se encuentra en la actualidad. El objetivo de que duren 6 años en el encargo responde a la continuidad de la vida política de un país en un período determinado.

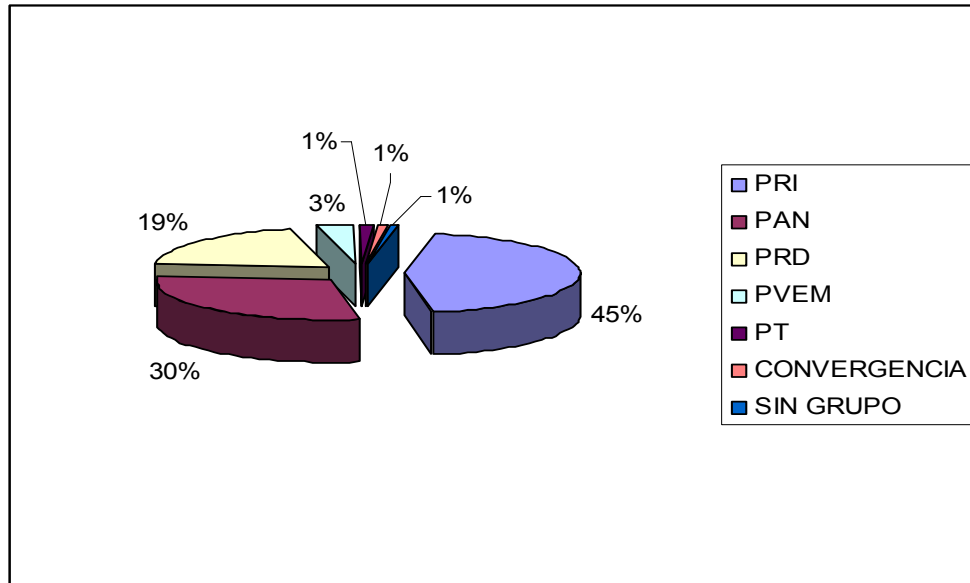
Ambas Cámaras componen el Congreso de la Unión, integrado por 628 individuos, todos ellos postulados por los partidos políticos, quienes principalmente fijan su postura de acuerdo a la línea que el mismo partido les dicte, en todos los asuntos en que ellos intervengan.

El porcentaje de *curúles y escaños* que logre cada uno de los partidos políticos impacta necesariamente en el trabajo parlamentario. Hace unos años, la mayor parte de las iniciativas presentadas antes las cámaras provenían del Ejecutivo Federal, mismo que al tener mayoría en el Congreso, convirtió el procedimiento legislativo en un acto formal y protocolario, pues la oposición difícilmente podía echar para atrás tales iniciativas. Por el contrario, un gobierno con mayoría opositora debe concensar con otras fuerzas políticas para que sus iniciativas sean aprobadas y no sean enviadas a la congeladora, que es como comúnmente se dice, es decir, se estacionen en alguna parte del procedimiento legislativo y nunca puedan siquiera aspirar a ser votadas y aprobadas como leyes. En tal virtud, la composición *multipartidista* del congreso cambia las reglas del juego político en el procedimiento legislativo ordinario.

Actualmente, la composición del Congreso General es totalmente plural, en donde varios partidos políticos nacionales están representados con curúles al interior de mismo y que colaboran en las tareas legislativas.

A continuación y para ejemplificar lo anterior, se podrán observar gráficos en los que se refleja el posicionamiento, por partido político, en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Cabe aclarar que este ejercicio se realizó con los datos del Congreso de la Unión hasta el mes de enero de 2006 y refleja la compleja constitución del mismo en la actualidad, de conformidad con los datos obtenidos de la página Web del mismo órgano legislativo.

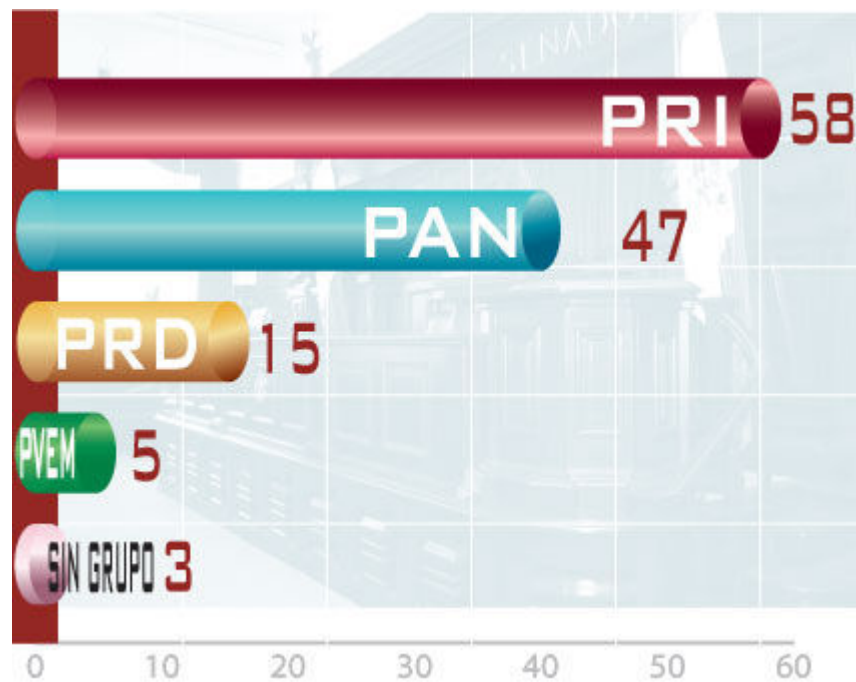
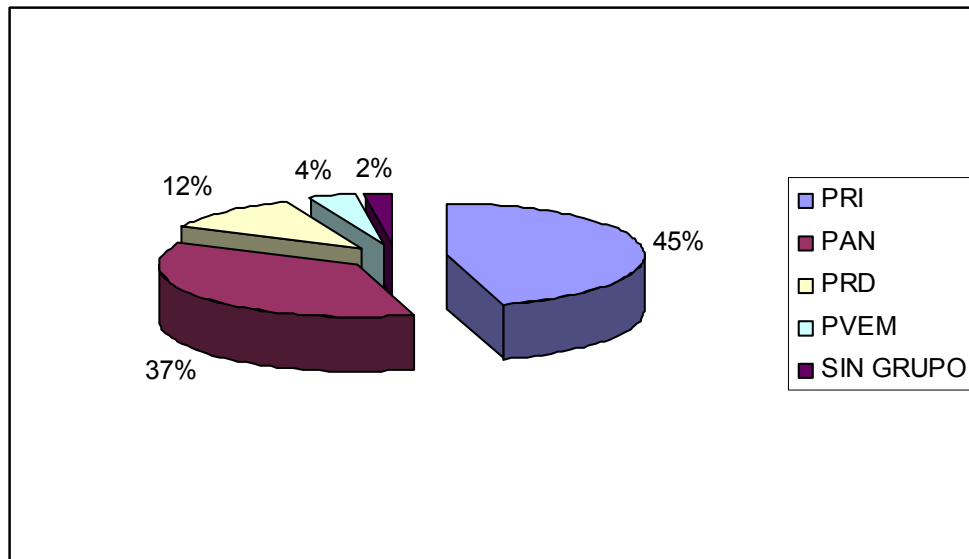
Composición de la Cámara de Diputados por Partido²



	148 curúles
	223 curúles
	97 curúles
	17 curúles
	6 curúles
	5 curúles
	4 curúles

² Página Web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Composición de la Cámara de Senadores por Partido³



³ Página Web del Senado de la República.

3.2. Período de Sesiones y su fundamento constitucional y legal.

El Congreso de la unión se reunirá para realizar sus funciones en dos períodos de sesiones ordinarios. Su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 65 y 66 de la Carta Magna de 1917 y que a la letra señalan:

“Art. 65.- El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

En ambos Períodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Art. 66.- Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.”⁴

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomado de Compila XI. Recopilación de textos legales.

La razón principal de que el Congreso se reúna solamente en dos períodos al año, responde al contrapeso benéfico que todo monarca necesita para evitar la tiranía y el despotismo del gobierno de un solo hombre; pero por otro lado, evitar que los órganos del legislativo sientan tal poder que constituyan una amenaza para la gobernabilidad deseable en todo Estado. Es por ello que el órgano legislativo tampoco se encuentra reunido en su totalidad constantemente, interactuando con los demás actores del sistema.

También obedece al principio de que todo legislador, sea diputado o senador, debe estar en contacto por un tiempo determinado, en el Estado de que es representante o en el distrito por el cual fue electo, poniéndose en contacto con la población, escuchar sus demandas y plasmar, en la medida de lo posible, sus necesidades, inquietudes y esperanzas en los trabajos legislativos, cuando se llegue el momento constitucional de regresar a ellos.

Don Emilio O. Rabasa señala en “La Constitución y la Dictadura” sobre el particular que : “Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones que ni el mismo congreso puede reducir, aunque no haya materia para legislar, que provoca el deseo de discurrir iniciativas y estimula la facultad de invención en los representantes, amenazando con una fecundidad poco deseable (...) Esta libertad excesiva del Congreso, que lo pone por encima del Poder Ejecutivo impotente, y que en días de desacuerdo puede costar muy cara a la Nación, surte desde luego el efecto moral de despertar la soberbia del poder más propenso a creer en su omnipotencia y a demostrarla en sus acciones.”⁵

Otros criterios, por el contrario, señalan que los períodos de sesiones son demasiado cortos para que el legislador pueda llevar a cabo un buen desempeño en materia legislativa formal y material, por lo que pugnan porque éstos sean mas largos.

⁵ RABASA O, EMILIO. Ob. Cit., p, 209.

Tal y como lo dispone el artículo 63 de la Constitución Federal, ninguna cámara no podrá abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Las sesiones del Congreso, de acuerdo a su aspecto temporal se clasifican en: *ordinarias* y *extraordinarias*; de acuerdo a los sujetos que se reúnen serán: *conjuntas* o *exclusivas* de cada una de las Cámaras. También se les puede clasificar como *secretas* o *permanentes*, aunque es raro atender a ese criterio de clasificación.

Son *ordinarias* aquellas que se llevan a cabo durante los días y horas hábiles de los períodos constitucionales; serán públicas y por lo general comienzan a las 12 horas.

Son *extraordinarias* las que se celebran fuera de los períodos constitucionales o durante los días feriados.

Las sesiones *permanentes* son las que se celebran con ese carácter por acuerdo expreso de los miembros de cada cámara a efecto de discutir un asunto previamente determinado.

Por otro lado, son *secretas* aquellas sesiones que se celebran los días lunes de cada semana, después de la sesión pública, para despachar por lo general los asuntos económicos de las Cámaras. Se trata entonces de un tipo de sesión un tanto ajena al procedimiento legislativo que más bien, tiene que ver con la organización interna de los respectivos colegiados.⁶

Cada período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo 65 constitucional. Sin embargo, el primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año,

⁶ Tomado de GONZÁLEZ SCHMAL, RAÚL. Ob.cit., pp. 278-279.

excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República. Un periodo extraordinario de sesiones termina hasta que los miembros del Congreso, o de cada una de las Cámaras, según sea el caso determinan que ya han sido tratados todos los asuntos para los cuales fueron convocados, sin que su extensión en el tiempo pueda producir la nulidad de los acuerdos tomados por ellos, como órgano deliberante.

En relación a las sesiones extraordinarias, el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de uno o más asuntos exclusivos de ella, se reunirán cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva, sin poder distraer su atención en asuntos que no han sido previstos en la convocatoria correspondiente.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente debe exponer los motivos o razones que originaron la convocatoria. El análisis de los efectos jurídicos de que en la convocatoria solo se dispongan los asuntos a tratar y que justifican la sesión extraordinaria tiene que ver con la legitimidad de origen de cualquier acto legislativo.

La Doctora Susana Thalfá Pedroza de la Llave, al estudiar la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso y su reglamento, desprende los casos en que el congreso mexicano se reúne en sesión conjunta:

- A) El Congreso se reunirá en sesión conjunta el día de la apertura de los dos periodos ordinarios de sesiones; es decir, el 1º de septiembre y 10 de febrero de cada año;
- B) Cuando se trate de la protesta de su cargo del Presidente de la República;
- C) Asimismo, cuando el Presidente de la República renuncia a su honorable cargo y el Congreso deba calificar la causa grave a que se deba dicha decisión.
- D) Para el nombramiento de Presidente interino o sustituto en los supuestos previstos en el artículo 84 de la Constitución Federal;
- E) Cuando deba clausurar los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones; y
- F) Para la autorización de la suspensión parcial o total de las garantías previstas en la Constitución de acuerdo al artículo 29 de la Carta Magna.⁷

El Congreso realiza funciones de control sobre el Ejecutivo cuando a la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período ordinario de sesiones, asiste el Presidente de la República y presenta un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, tal y como lo ordena el artículo 69 de la Constitución Federal.

3.3. El Procedimiento Legislativo.

El procedimiento de formación de la ley es un acto complejo en el que intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y publica, e incluso, como durante muchos años ocurrió, el mismo enviaba las iniciativas. Las actuaciones de ambos poderes, en conjunto, son las que dan vigencia a un ordenamiento legal, de manera que

⁷ PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, INTEGRACIÓN Y REGULACIÓN. UNAM, México, 1997, pp, 62 y 63.

dichos actos no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, aunque tengan lugar en momentos distintos y emanen de órganos diferentes.

Por otra parte, son las etapas de discusión y aprobación de las leyes en las que ambas Cámaras, tanto la de Origen como la Revisora, examinan las iniciativas de ley, intercambian opiniones a favor o en contra del proyecto, sea en lo general o sobre algún punto en particular, y finalmente votan el proyecto de ley; etapas o momentos en los cuales el Poder Legislativo ejerce tanto formal como materialmente su facultad legislativa y, por tanto, son las etapas del procedimiento legislativo en las cuales se crea la ley en sentido material, aun y cuando no pueda tenersele como tal formalmente, pues resta aún la intervención del Poder Ejecutivo en las fases de sanción y promulgación, para que dicha ley sea obligatoria y entre en vigor. A continuación se habrán de exponer los aspectos más importantes de las etapas del procedimiento legislativo y con ello desmenuzar su esencia. A saber, las etapas son: *iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación.*

3.3.1 Iniciativa.

La iniciativa es el acto que hecha andar el procedimiento legislativo y se ejercita por quienes constitucionalmente les corresponde, los cuales encuentran su fundamento en el artículo 71 constitucional, que textualmente señala:

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

I.- Al Presidente de la República;

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III.- A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”⁸

Derivado de lo anterior, se establece que un proyecto de ley puede comenzar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, pues ambas tienen la misma competencia, siendo la única limitación existente la de que los legisladores únicamente pueden ejercer su derecho en sus Cámaras respectivas; de tal forma que un diputado, por ejemplo, no puede presentar iniciativas en la Cámara de Senadores, respetando así la existencia de un Congreso General bicameral, cuyas asambleas actúan de forma separada e independiente.

Para la Doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, la iniciativa de ley es “el derecho a presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, por medio del cual o de las cuales se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.”⁹

Corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, en lo relativo al Distrito Federal con fundamento en el inciso ñ), fracción V, base primera del artículo 122 de la Constitución General de la República. No es ocioso tratar de conocer la totalidad de los órganos que poseen la facultad de iniciativa, ya que en el supuesto de que algún órgano no autorizado la promueva, vicia el ordenamiento desde su origen, tal y como lo han sostenido los tribunales federales en los criterios jurisprudenciales al señalar:

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tomado de Compila XI. Recopilación de textos legales.

⁹ PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. Ob. Cit., p, 218.

Tipo de documento: Tesis aislada

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Página: 8

INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO. *El artículo 71 de la Constitución establece los entes políticos que cuentan con la potestad de iniciativa de leyes o decretos federales, así como la consecuencia inmediata que produce su presentación en el proceso legislativo que regula el siguiente precepto. En relación con este último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los actos que lo integran constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador de amparo, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada, debido a que son esos actos instrumentales los que, en conjunto, otorgan vigencia a la ley, siendo que la impugnación de los posibles vicios de inconstitucionalidad es reclamable no sólo del Poder Legislativo que la expidió, sino también contra las autoridades que participaron en su promulgación, publicación y refrendo del decreto promulgatorio respectivo. En consecuencia, debe concluirse que el ejercicio de iniciativa de leyes y decretos es susceptible de control mediante el juicio de amparo, por formar parte inicial y esencial del proceso legislativo, por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas.*

Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIV/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

De tal forma que, si se aprobara una ley que fue propuesta a iniciativa de alguna persona u órgano el cual no está facultado constitucionalmente para iniciar proyectos de ley, dicho ordenamiento puede ser materia del instrumento de control constitucional por excelencia que es el juicio de amparo, no sólo tomando como autoridad al Poder Legislativo, quien formal y materialmente le corresponde la

facultad de iniciar y expedir leyes, sino también a los demás sujetos que intervinieron en su iniciativa, revisión y promulgación.

Aunque la Constitución Política no excluye al Congreso de la Unión, la fracción IV de su artículo 74 obliga al Ejecutivo hacer llegar a la Cámara de Diputados, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de septiembre de cada año. Cabe señalar que el plazo ahora fijado en la Constitución Política fue modificado para evitar que los que la tardanza en su aprobación impacte negativamente el funcionamiento de los órganos estatales y provoque una parálisis orgánica.

“Art. 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.”

Si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos constituye el mecanismo a través del cual se excita al órgano constitucional para la creación de la norma general, y de esa manera satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también se observa que su presentación no vincula jurídicamente de forma alguna, ni compromete el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos

condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las Cámaras de origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, toda vez que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la propuesta legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración, pues realmente, es en estos momentos cuando se ejerce propiamente la facultad legislativa por los representantes populares, con independencia del órgano político que hubiese presentado la iniciativa que dio origen al procedimiento.¹⁰

Sin embargo, no hay órgano constitucional facultado para calificar los argumentos que los parlamentarios esgriman para rechazar la iniciativa propuesta, si ellos así lo desean, sus argumentos pueden o no apearse a derecho y quebrantar el principio de legalidad a que se sujetan los actos de toda autoridad estatal. Esto significa que los referidos razonamientos pueden no ser fundado ni motivados, sino que meramente por razones de índole políticos se resuelva desechar una buena iniciativa, desde el punto de vista técnico.

¿Por qué se excluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación? La facultad de iniciativa de leyes es privativa de los representantes de dos poderes federales, excluyendo al tercero, el Judicial. Se argumenta que se trata de un caso de excepción justificado plenamente, ya que al ser la Suprema Corte el máximo tribunal del país, a él compete resolver sobre la constitucionalidad o no de las leyes y reglamentos, y si una ley propuesta por dicho órgano fuese sometida a dicho estudio habría cierta parcialidad y prejuicio sobre su constitucionalidad de su contenido.

¹⁰ Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada el nueve de septiembre en curso, aprobó, con el número LXIX/1999, la tesis aislada y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a nueve de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

3.3.2 Dictamen.

Dictamen es la opinión jurídica que se establece sobre determinada cosa o asunto. Es el juicio que se establece sobre una cosa. Manuel González Oropeza entiende por dictamen parlamentario “una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de algún parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución.”¹¹

Cuando los proyectos son enviados a la comisión de dictamen respectivo, toca al Presidente de la referida comisión hacerse responsable de los expedientes que pasen para estudio, para lo cual habrá de firmar de recibido en el libro de conocimientos. Cesará en dicha responsabilidad una vez que los expedientes sean devueltos.

Al igual que la iniciativa, no tiene efectos vinculantes para con los parlamentarios, que llegado el caso lo deban votar. Si bien es cierto, el dictamen parlamentario contiene las consideraciones, motivos y fundamentos de la resolución que se propone a la legislatura; por tanto, el dictamen de la Comisión sirve de base para la deliberación del Pleno, no significa que este último tenga obligación de adoptarlo.

El fundamento legal del dictamen se encuentra en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 87 y 88, que señalan literalmente:

¹¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, dictamen.- DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS. 2ª edición, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial, México, 1998. p, 342.

“ARTICULO 87.- Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

ARTÍCULO 88.- Para que haya dictamen de comisión, deberá éste presentarse firmado por la mayoría de los individuos que la componen. Si alguno o algunos de ellos desistiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.”¹²

3.3.3 Discusión.

Antes de que un dictamen de la comisión sea votado en el Pleno de la Cámara para su aprobación o rechazo, es importante que su contenido sea estudiado y analizado, así como permitir el debate parlamentario, escuchando los argumentos a favor y los argumentos en contra, que en su caso se tengan.

El fundamento Constitucional se encuentra en el artículo 72 de la Carta Magna que a la letra señala:

“Art. 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.”¹³

¹² Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tomado de Compila XI, Compilación de Leyes Federales y del Distrito Federal.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomado de Compila XI, Compilación de Leyes Federales y del Distrito Federal.

Para la Doctora Cecilia Mora Donatto, una vez presentado el proyecto de ley o decreto por parte de algunos de los titulares de la iniciativa legislativa, “se da inicio a la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto; este periodo del procedimiento legislativo ordinario se pretende fijar definitivamente el contenido de la ley.”¹⁴

Recibido el proyecto por una de las cámaras, el Presidente de la misma lo turnará a la comisión que le corresponda el estudio de la misma en razón de la materia, la iniciativa será publicada en la gaceta parlamentaria y de esta manera, la cámara que ha recibido y entrado al estudio de la iniciativa, se le denomina *Cámara de Origen*.

Es este el momento en que las comisiones despliegan sus trabajos y sus facultades para elaborar los dictámenes al respecto. Entre ellas están pedir documentos, mantener conferencias con jefes de despacho, de departamento, etcétera. Todo dictamen de la comisión debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y conclusiones claras y propositivas que puedan sujetarse a votación. Dicho dictamen deberá estar firmado por la mayoría de los integrantes de la comisión y si alguno no estuviera de acuerdo, puede presentar un voto particular.

La discusión es regulada por los artículos que van del 95 al 134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En las referidas disposiciones se han establecido las formalidades que se deben seguir para el debate parlamentario, la integración de las listas de oradores a favor y en contra, el orden en que cada uno de ellos debe exponer su posición y el tiempo de que disponen para ello. Entre los aspectos más importantes están los siguientes:

¹⁴ MORA DONATTO, CECILIA. TEMAS SELECTOS DE DERECHO PARLAMENTARIO. México, Porrúa, Grupo Editorial, Universidad Anáhuac del Sur, 2001, p. 88.

Primera lectura.- Consiste en la entrega por escrito de los proyectos de ley y los dictámenes junto con los votos particulares, en el supuesto de que los haya, a los legisladores, con el objeto de que los conozcan y analicen detalladamente, y al mismo tiempo pueden fijar su posición (a favor o en contra).

Segunda lectura.- Tiene lugar en distintos momentos, ya que primero se hace en lo general, y después en lo particular, lo que significa en otros términos que primero se da lectura del proyecto en su generalidad, para después detenerse en cada uno de los preceptos sobre los que se propone modificación, derogación o ampliación.

Moción de orden.- Tal y como lo indica el artículo 105 del Reglamento citado, solo en casos excepcionales se puede interrumpir a un legislador cuando está en uso de la palabra; como cuando se llegan a infringir artículos del mismo reglamento parlamentario; cuando se viertan injurias en contra de una persona o corporación, o cuando el orador se aparte del tema que se discute.

Moción suspensiva.- El artículo 109 del Reglamento prevé los motivos por los que una discusión puede ser suspendida, las que a continuación se citan:

- Por haber llegado la hora que el mismo reglamento prevé para suspender la discusión, a menos que se prorrogue por acuerdo de la cámara;
- Porque la cámara prefiera atender un asunto de mayor urgencia o gravedad;
- Por graves desordenes en el recinto parlamentario;
- Porque así lo soliciten algunos de los miembros de la cámara y sea aprobado por los demás.

En la práctica parlamentaria, la moción suspensiva tiene lugar cuando la cámara considera que las comisiones deben tomar algunas observaciones hechas por los legisladores para que se presente un nuevo dictamen.

“Cada grupo parlamentario contará con quince minutos para su intervención en la discusión del proyecto, después de esto se abrirán hasta dos turnos de cuatro oradores en pro y cuatro en contra, los que dispondrán de diez minutos cada uno. La participación de los grupos parlamentarios se realizará en orden creciente en razón del número de diputados que lo conforman.”¹⁵

3.3.4 Votación.

Es el mecanismo por medio del cual se aprueba o se rechaza un proyecto de ley en el seno de las cámaras. Agotada la discusión en lo general y consultado el pleno sobre los artículos reservados para una discusión particular, en un solo acto se votará el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

La votación tiene lugar una vez que ya ha sido debatido el contenido del proyecto, cuando los legisladores habiendo escuchado los argumentos a favor y en contra pueden decidir el sentido de su voto. No obstante, y dada la importancia que tiene en nuestro sistema político la disciplina parlamentaria, en ocasiones, la discusión y debate de los proyectos se convierten en meros formalismos, toda vez que los líderes de los grupos parlamentarios en la cámaras ya han fijado su posición, y en ese sentido se espera que los miembros del grupo voten en consecuencia.

El reglamento parlamentario prevé distintos tipos de votaciones, a los que clasifica de la siguiente manera:

¹⁵ MORA DONATTO, CECILIA. TEMAS SELECTOS DE DERECHO PARLAMENTARIO. Ob. Cit., p. 89

Nominal.-Es aquella en que cada legislador se puede poner en pie, decir nombre y apellidos en voz alta y emitir su voto de viva voz. El turno de la votación comienza por el legislador que se encuentre del lado derecho del Presidente de la Mesa Directiva. A un secretario corresponde apuntar los nombres de los legisladores que voten a favor y a otros apuntar a los que voten rechazando el proyecto.

El artículo 148 del reglamento contempla los casos en que la votación debe ser nominal, mismos que a continuación se citan:

- a) cuando se pregunta si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general;
- b) cuando se pregunte si se aprueba o no el contenido de cada uno de los artículos o proposición de las que formen parte de los artículos;
- c) cuando así lo solicite algún miembro de la cámara y sea secundado por otros cinco; y
- d) cuando la diferencia entre los que aprueben y los que lo rechacen no fuera superior a tres votos, después de haberse llevado a cabo el conteo efectivo de los votos y así lo solicite algún legislador dentro del procedimiento de votación económica, según lo dispone el artículo 115 del reglamento.

El inciso c) del artículo 72 constitucional obliga a las cámaras a realizar votaciones nominales cuando se trate de una ley o decreto.

Por cédula.- Es el tipo de votación creada de forma específica para la elección de personas, toda vez que en la cédula, el legislador debe anotar el nombre de la persona cuyo favor emite el voto. La cédula debe ser entregada al Presidente de la cámara respectiva.

Una vez entregadas las cédulas, a uno de los secretarios corresponde abrirlas y leer en voz alta el nombre que lleva escrito en su interior, mientras que el otro

debe anotar el nombre de cada uno y el número de votos emitidos a su favor. Después de la lectura de cada una de las cédulas es turnada al Presidente y demás secretarios para que verifiquen la veracidad de su contenido. Finalmente se hace el cómputo de los votos y se publica el resultado.

Económica.- En ella se ponen de pie los que estén a favor y permanecen sentados los que votan en contra. Sin embargo, si al dar cuenta la secretaría del resultado de la votación, alguno de los miembros de la cámara solicita el recuento de los votos, se tendrá que llevar a cabo. Para ello, nadie podrá moverse de su posición original hasta que se hubiese realizado el recuento; dos congresistas que hubiesen votado uno a favor y uno en contra contarán a los que aprueben y desapruében, quienes darán razón al Presidente en presencia de los secretarios del resultado que se obtenga, para que posteriormente sea publicado. Este tipo de votación se contempla en aquellos casos en que no es obligada la votación nominal o por cédula.

Actualmente estos tipos de votación están cayendo en desuso debido a la implementación de sistema electrónico de asistencia y votación, el cual ya se utiliza para la mayoría de los procesos de votación en la Cámara de Diputados; lo único que tienen que hacer ahora al momento de una votación, es oprimir un botón.

Si el dictamen fuera rechazado al término de una discusión en lo general, en la sesión siguiente se pondrá a discusión el voto particular. Si fuese más de uno, se discutirá el del grupo parlamentario de mayor número de diputados y si éste se rechaza, se discutirá en la siguiente sesión el voto particular del diputado cuyo grupo siga en importancia numérica y así se hará sucesivamente hasta agotarlos todos.

La discusión en lo particular respetará el siguiente orden: se discutirá cada artículo reservado (si el proyecto constare de más de 30 artículos, se consultará al

pleno si procede su discusión por capítulos). Se abrirá un turno de hasta cuatro oradores a favor y cuatro e contra por cada artículo o grupo de artículos. Cada orador dispondrá de 5 minutos por artículo o 10 minutos en caso de ser un grupo de ellos.

Si un artículo o varios fueran desechados por la cámara, pasará a la comisión respectiva para que se reelabore el texto rechazado, tomando en cuenta los argumentos vertidos en la discusión. Una vez reelaborado, se presentará nuevamente en sesión posterior. Mientras tanto, el resto del proyecto elaborado quedará a disposición de la presidencia de la Mesa Directiva, el cual no podrá turnarse a la cámara colegisladora hasta que se hayan presentado las modificaciones a los artículos en lo particular y la Cámara resuelva al respecto. Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular, se procederá a la votación del proyecto.

Aprobado un proyecto en la cámara de origen, pasará a la otra cámara que se le denomina en esta etapa cámara revisora, la cual procederá a la discusión y aprobación de la iniciativa de ley. En esta fase se pueden presentar tres supuestos:

- Que la cámara revisora lo ***apruebe sin modificaciones***, en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo. (Artículo 72 constitucional).
- Que el proyecto fuese ***desechado en su totalidad***, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones hechas al respecto. En la cámara de origen, una vez analizadas las observaciones y aprobado el proyecto modificado por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará nuevamente a la cámara revisora, la cual lo examinará otra vez y si es ***aprobado*** por la misma mayoría, pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo. Por el contrario, si fuese ***desechado por segunda vez***, dicha iniciativa no podrá volver a

presentarse en el mismo periodo de sesiones. (artículo 72 inciso d) de la Constitución).

- Si el proyecto de ley fuese **desechado en parte, modificado o adicionado** por la cámara revisora, la discusión en la cámara de origen versará sobre lo desechado o las adiciones únicamente, sin alterar los artículos ya aprobados. Si las adiciones o modificaciones hechas en la cámara revisora fueran *aprobadas* por la mayoría absoluta de los miembros presentes en la cámara de origen, se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.¹⁶

En este supuesto, *si las reformas o adiciones hechas por la cámara revisora fueran desechadas* por la mayoría de los integrantes presentes de la cámara de origen, el proyecto volverá a la cámara revisora para que considere las razones expuestas por la ésta. Si la mayoría absoluta de los presentes en la cámara revisora desecharen las modificaciones realizadas al proyecto, éste pasará a la siguiente fase del procedimiento.

Por el contrario, si la cámara revisora *insiste* por la mayoría absoluta de votos de los miembros presentes, en *que se contemplen las adiciones o reformas*, dicho proyecto no se volverá a presentar sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen en las sesiones siguientes. (Artículo 72 inciso e) constitucional).

Una vez aprobado el proyecto de ley por ambas cámaras y firmado por los Presidentes y un secretario de cada una de ellas, se comunicará al titular del Ejecutivo Federal, al cual le corresponde manifestar su acuerdo o expresar su inconformidad con el proyecto, formulando objeciones al mismo; se estará entonces en la siguiente etapa o fase del procedimiento legislativo.

¹⁶ Datos tomados de MORA DONATTO, CECILIA. Ob. Cit., pp. 90-91.

3.3.5. Sanción y derecho de veto del Ejecutivo.

La sanción es la aceptación de una iniciativa de ley o decreto por el Ejecutivo.¹⁷ La etapa de sanción comienza a partir de que el Ejecutivo recibe el proyecto de ley aprobado por las cámaras, y entonces pueda ejercer su derecho de veto. En ésta etapa, el Constituyente ha atribuido efectos jurídicos al silencio del titular del Ejecutivo, cuando en su parte específica el artículo 72 inciso b) de la Constitución Política dispone:

B.- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.¹⁸

Si un proyecto de ley se envía al Ejecutivo y éste no lo ha devuelto con observaciones a la cámara de origen dentro de 10 días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el titular del Ejecutivo Federal no hace observaciones, mandará publicar inmediatamente la ley o decreto.

Es en esta etapa cuando se puede hacer efectiva la facultad del Ejecutivo para ejercer el *derecho de veto* sobre la ley, el cual consiste en la objeción total o parcial de una ley o decreto. Para la Doctora Pedroza de la Llave, la finalidad del veto es “primero, que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, segundo, evitar la precipitación en el procedimiento legislativo ordinario y tercero, que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso.”¹⁹

¹⁷ GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. Ob. Cit., p. 55.

¹⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomado de Compila XI, Compilación de Leyes Federales y del Distrito Federal.

¹⁹ PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. Ob. Cit., p. 222.

De tal forma, si un proyecto de ley es desechado totalmente o en parte por el Ejecutivo Federal, será devuelto con sus observaciones correspondientes a la cámara de origen, la cual deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos (mayoría especial), pasará a la cámara revisora, si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley será devuelto al titular del Ejecutivo Federal para su promulgación.

Ricardo Sepúlveda Iguñiz sostiene que el veto y la iniciativa presidencial son característicos de los regimenes presidencialistas, por lo que la sugerencia de su supresión equivaldría a alterar sustancialmente este régimen de gobierno. Conviene resaltar que el Ejecutivo no incurre en responsabilidad respecto de las razones en que se fundamenta para vetar un proyecto de ley o decreto, razón por la cual propone se exija al beneficiario de este derecho motive y fundamente los argumentos en que se basa para desechar parcial o totalmente un proyecto enviado por el congreso. El mismo no está de acuerdo en suprimir la facultad presidencial del veto, ya que mediante su participación en el procedimiento legislativo se evita la tiranía del Congreso.²⁰

3.3.6. Promulgación y Publicación.

Es importante enfatizar que los vocablos promulgación y publicación no son sinónimos, y que aunque están entrelazados y uno es consecuencia del otro, no deben ser confundidos. En ese sentido ha sido interpretado por los tribunales federales desde los primeros años de vida de la Constitución General de la República, tal y como a continuación se expone:

²⁰ Tomado de SEPÚLVEDA IGUÑIZ, RICARDO. Ob. Cit., pp. 84 y 85.

Tipo de documento: Tesis aislada
Quinta época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Tomo: XVIII
Página: 1291

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN. *La ley emplea como sinónimos los términos promulgación y publicación, confundiendo el significado técnico de cada una de esas voces.*

Amparo civil directo 3699/24. González viuda de Ortiz Salud. 23 de junio de 1926. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Desde el punto de vista teórico, Felipe Tena Ramírez concibe la promulgación como el acto en virtud del cual “el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasara la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo.”²¹

El mismo distingue de la publicación, cuando concibe este acto aquel por virtud del cual el Ejecutivo hace del conocimiento de los habitantes el contenido de una ley votada y promulgada, y por el que se llega a presumir que sus preceptos son conocidos por todos los obligados a acatarla.²²

Para la Doctora Pedroza de la Llave, la promulgación es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto a que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser reconocida. “Para tal efecto, el Ejecutivo certifica la autenticidad de la ley, de tal forma que nadie puede negar u objetar su existencia

²¹ TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ob. Cit., p. 489.

²² Idem.

ni legalidad, dándole fuerza para que se cumpla por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que se dispone su publicación.”²³

Así pues, que la promulgación es un acto complejo y solemne, se perfecciona en el mismo momento jurídico de la sanción y consiste en formalizar la incorporación de una ley o decreto al universo que conforman los ordenamientos jurídicos mexicanos; aunado a lo anterior, la promulgación le da fuerza y legitimación a los nuevos ordenamientos y conlleva la obligación del Ejecutivo de publicar la ley correspondiente. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 70 de la Carta magna que literalmente establece:

*“Art. 70.- Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.*²⁴

El Constituyente utiliza los términos de promulgación y publicación en el mismo sentido, como si se trataran de sinónimos, y considera que de no ser así, el Presidente de la República pudiera negarse a autenticar una ley en detrimento del régimen constitucional, aunque, como ya se explicó, doctrinariamente son dos conceptos totalmente distintos. Para ejemplificar lo anterior, a continuación se expone el siguiente criterio jurisprudencial:

*Tipo de documento: Jurisprudencia
Sexta época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo I, Parte SCJN
Página: 197*

²³ PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. Ob. Cit., p. 222.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomado de Compila XI, Compilación de Leyes Federales y del Distrito Federal.

LEYES, AMPARO CONTRA LA EXPEDICIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS. *En el amparo contra la promulgación, publicación y refrendo de la norma legal impugnada, no procede el sobreseimiento, porque si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la ley intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, dichos actos no pueden considerarse consumados irreparablemente para los efectos del amparo, toda vez que en su conjunto son los que otorgan vigencia a la ley reclamada y, por tanto, hacen que el ordenamiento respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del juicio de garantías. La expedición, promulgación y publicación de una ley no pueden quedar subsistentes o insubsistentes, aisladamente, puesto que tales actos concurren para que tenga vigencia la ley y pueda ser aplicada, y en cambio necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declara inconstitucional a la ley, en el caso concreto a que se refiere el fallo. Consecuentemente, a pesar de que se produzcan por órganos diferentes, no pueden considerarse consumados irreparablemente ni improcedente su declaración en el juicio de amparo que se interpone contra una ley.*

Sexta Época:

Amparo en revisión 5386/56. Anáhuac Inmuebles, S. A. 8 de noviembre de 1960. Mayoría de catorce votos.

Amparo en revisión 6826/56. Inmobiliaria Panamericana, S. A. 15 de noviembre de 1960. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 7002/56. Condominio Nueva Clavería, S. A. 15 de noviembre de 1960. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 7316/56. Bienes Raíces Carmela, S. A. y coags. 15 de noviembre de 1960. Mayoría de quince votos.

Amparo en revisión 675/53. Esteban Herrera de Anda. 30 de enero de 1962. Unanimidad de dieciséis votos.

No se trata de sinónimos, pero, en materia de amparo y para preservar el orden constitucional, existen casos en que dichos actos no pueden ser declarados subsistentes o insubsistentes por la autoridad judicial correspondiente por separado. De hecho, la promulgación de una ley dentro del marco jurídico

mexicano implica la publicación del texto legal para perfeccionarla, empero, la publicación en si, es un acto *posterior* a la promulgación de una norma.

La Doctora Pedroza de la Llave define a la publicación como “el acto a través del cual, una vez aprobada la ley, sancionada y promulgada, se da a conocer a quienes deben cumplirla. El medio que tiene el poder público para dar a conocer una ley o un decreto es el *Diario Oficial de la Federación*.”²⁵

Se trata del acto por medio del cual el poder público da a conocer la ley o decreto, ya promulgada, a todos los ciudadanos para que tengan conocimiento de la misma y observen su debido cumplimiento, además de que es el parámetro que se toma en cuenta para conocer la fecha en que inicia la vigencia de la misma.

Conforme al contenido del artículo 21 del Código Civil Federal, las leyes y demás disposiciones de observancia general obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de aquellas que entren en vigor en otra fecha, la cual se señala en los artículos transitorios de dicha ley.

3.4. La Comisión Permanente.

“La Comisión Permanente es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión, cuya función es suplirlo en su totalidad o en alguna de sus Cámaras durante sus recesos.”²⁶ Se trata de un órgano parlamentario, temporal, intermitente, equitativo en su integración, que goza del reconocimiento constitucional, siendo la misma Carta Magna la que contempla sus facultades.

²⁵ PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. Ob. Cit., p. 222.

²⁶ Ibidem, p. 143.

Sus antecedentes se encuentran en las Cortes de Aragón, en España, durante el siglo XIII; cuando éstas no sesionaban, existía una comisión que realizaba las labores de las mismas integrada por 8 miembros.

La Constitución de Cádiz contemplaba una *Diputación Permanente* integrada por 7 miembros; las Constituciones de 1814 y 1824 denominaron a una institución similar como *Consejo de Gobierno*; en 1836 y 1857 se le denominaba *Diputación Permanente* como en la Carta Gaditana, pero con la reforma de 1874 tomó el nombre de *Comisión Permanente*, nombre que fue heredado en la Carta Magna de 1917.²⁷ Este órgano ha sido contemplado por la mayoría de las Constituciones mexicanas a lo largo de la historia debido a la importancia y trascendencia del mismo.

Para la Doctora Cecilia Mora Donatto la finalidad de contemplar una comisión de este tipo reviste distintos matices: por un lado, la continuidad y permanencia de cada una de las cámaras y del Congreso, por lo que el Poder Legislativo siempre se encuentra presente en la vida política del país; por otro lado, cada una de las cámaras estará representada durante sus recesos por los miembros que hayan designado.²⁸

El fundamento constitucional de esta figura se encuentra en el artículo 78 de la Carta Fundamenta que señala:

“Art. 78.- Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.”

²⁷ Datos tomados de PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. Ob. Cit., p. 144.

²⁸ Tomado de MORA DONATTO, CECILIA. Ob. Cit., p. 64.

La propia ley orgánica, en su artículo 116 concibe a la Comisión Permanente como *“el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”*

Se trata de un órgano que no sustituye al Congreso General, pero que le ayuda a dar continuidad al trabajo legislativo del Parlamento Mexicano, con integración y funciones expresamente contempladas.

3.4.1. Integración.

De conformidad con el mismo artículo 78 constitucional, Este órgano se integra por 37 miembros, 19 de los cuales corresponden a la Cámara de diputados y los 18 restantes al Senado de la República, quienes son nombrados por sus mismas cámaras justo antes de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. El día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso, inmediatamente después del acto protocolario, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados y será nombrado Presidente aquel que, atendiendo al orden alfabético de su nombre y apellidos ocupe el primer lugar de la lista, quien podrá nombrar dos secretaros, a fin de integrar la Mesa Directiva de la Comisión Permanente. Para integrar esta Mesa Directiva se nombrará por mayoría de votos un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores, tal y como lo dispone el artículo 118 del Reglamento Interior.

Siguiendo el mismo principio de equidad, el artículo 119 de la Ley reglamentaria previene que el Presidente y el Vicepresidente de la comisión sean elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el siguiente periodo, entre los senadores.

“ARTICULO 118.

1. El mismo día en que las Cámaras acuerden su respectiva clausura de sesiones ordinarias, los diputados y senadores que hubieren sido nombrados como miembros de la Comisión Permanente, se reunirán a efecto de elegir a su Mesa Directiva en el recinto que corresponda conforme al artículo anterior.

2. La Mesa Directiva de la Comisión Permanente, deberá elegirse conforme al siguiente procedimiento:

a) Los Diputados y Senadores se reunirán bajo la Presidencia provisional de la persona a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos, o de éstos y de nombres si hubiere dos o más apellidos iguales.

b) Para su auxilio, el Presidente provisional designará a dos Secretarios.

c) Los diputados y senadores elegirán por mayoría, en votación por cédula un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios; de estos últimos, dos deberán ser diputados y dos senadores.

ARTICULO 119.

1. El Presidente y el Vicepresidente serán elegidos para un periodo de receso, entre los diputados, y para el periodo siguiente, entre los senadores.²⁹

Sus miembros tienen la obligación de sesionar por los menos una vez a la semana durante los días y horas que el Presidente indique. La Comisión

²⁹ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tomado de Compila XI, Compilación de Leyes Federales y del Distrito Federal.

Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes, tal y como ocurre con el órgano colegiado al que sustituye.

Para el despacho de los negocios de su competencia, la Comisión podrá tener hasta tres comisiones.

La comisión Permanente ha motivado varias polémicas entre los doctrinarios por lo que respecta a su existencia e integración. Para un sector de los autores como Elisur Arteaga Nava o Diego Valadés, la Comisión Permanente no tiene razón de existir, puesto que realiza funciones similares a las del Congreso y lo único que busca es obtener el predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial.

Para otros autores como la Doctora Mora Donatto o la Doctora Pedroza de la Llave, la Comisión permanente persigue un fin muy específico, el cual es continuar y ordenar el trabajo parlamentario durante el receso de las cámaras, además de que permite que la figura del Poder Legislativo permanezca vigente y presente en el plano político nacional; sus funciones, que serán analizadas en el punto siguiente, son más políticas que legislativas.

Por lo que respecta a su integración, se ha discutido que la Comisión carece totalmente de representatividad equitativa al momento de su composición, critica que es totalmente fundada ya que, hasta hace algunos años, con un Congreso prácticamente monopartidista, hacia que la balanza se inclinara pesadamente hacia el grupo mayoritario en el poder.

En la actualidad y con la pluralidad de partidos que ya participan activamente en el Congreso de la Unión, la situación descrita se ha ido revirtiendo positivamente hacia una integración más equitativa, sin embargo, la Comisión Permanente debe evolucionar hacia los nuevos tiempos, como lo considera la Doctora Mora Donatto, con el objetivo de convertirse en un órgano renovado y

adecuado que ejercite escrupulosamente sus funciones en función de las que le son propias a cada una de las cámaras.³⁰

3.4.2. Funciones.

Constitucionalmente están contempladas en el artículo 78 de la Carta Magna de 1917 y textualmente son las siguientes:

“Art. 78.-...

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

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

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

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

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

³⁰ Tomado de MORA DONATTO, CECILIA. Ob. Cit., p. 66.

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

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

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

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

Doctrinariamente las funciones de la Comisión Permanente han sido clasificadas u organizadas bajo diversos criterios, de los cuales, destaca la que propone la Doctora Pedroza de la Llave, la cual las ubica en cuatro grupos a saber: facultades de control, facultades de gobierno, facultades formales administrativas y facultades de autogobierno o intraorgánicas.

Las facultades de control son aquellas mediante las cuales revisa, fiscaliza, aprueba o censura las acciones del Ejecutivo Federal. Aquí se encuadran las facultades de ratificación en el nombramiento del Procurador General de la República, Ministros de la Suprema Corte, Agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y fuerza Aérea nacionales.

Las facultades de gobierno se caracterizan por la influencia directa que ejercen en los órganos encargados de la dirección nacional en lo administrativo; estas son: conceder licencia al Presidente de la República y nombrar un interino,

nombrar al Presidente provisional, aprobar la suspensión de garantías, nombrar gobernador provisional y magistrados del Tribunal Electoral.

Las facultades administrativas se refieren a las que dan trámite a algún acto que dará validez a un acto previo, es decir, la existencia de una figura y la validación de la misma. Ejemplo: recibir la protesta del Presidente de la República (el acto previo fue una elección presidencial), otorgar permiso a cualquier ciudadano mexicano para prestar servicios a un gobierno extranjero, otorgar permiso para recibir una condecoración de un gobierno extranjero, entre otras.

Las facultades de autogobierno o intraorgánicas son las relativas a las atribuciones de la Comisión Permanente como parte integrante del Poder Legislativo Mexicano, es decir, las que respectan al funcionamiento interno de cada cámara y en general del Congreso de la Unión.³¹

³¹ Tomado de PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. Ob. Cit., pp. 149-150.

CAPÍTULO 4. LA INSERCIÓN DE EFECTOS DEL SILENCIO LEGISLATIVO A FIN DE EVITAR CONGELAMIENTO DE INICIATIVAS

3.1. Estudio de la figura de la afirmativa ficta del Derecho Administrativo.

En el capítulo primero se señalaron algunas definiciones de la afirmativa ficta y de la posibilidad de que la ley le atribuya un significado al silencio de las autoridades administrativas o de cualquier otra índole, por lo que en éste apartado se habrá de profundizar en el estudio de la figura del derecho administrativo (afirmativa ficta) y concluir que no solo en el derecho administrativo, sino también en el parlamentario, al silencio de las autoridades le son atribuidos efectos jurídicos.

El silencio administrativo y la afirmativa o negativa ficta son conceptos jurídicos diferentes, toda vez que se está en presencia del primero cuando una instancia o petición no es resuelta por la autoridad en un breve término o en el que las leyes dispongan para tal efecto; en tanto que, la institución de la negativa o afirmativa ficta es una ficción legal prevista en las leyes, en donde se dispone que si la autoridad no resuelve expresamente en el plazo concedido por la ley, la instancia o petición que le haya sido formulada, se entenderá, por una ficción legal, que resolvió en sentido afirmativo o negativo, según sea el caso, es decir, la afirmativa o negativa ficta constituyen el efecto que el legislador otorga al silencio administrativo.

Doctrinariamente, el autor guatemalteco Hugo Calderón Morales señala en su obra *“Derecho Administrativo I”* acerca del silencio legislativo o como el llama *inacción administrativa*, que “consiste cuando la administración pública no resuelve los expedientes, en los que los que los particulares han realizado alguna gestión, por supuesto, no necesariamente que haya mediado una petición del particular, pues dentro de la administración pública hay procedimientos que se inician de oficio, en este caso naturalmente hay mora o retardo en resolver, y se cae dentro de la figura jurídica del silencio administrativo”.¹

Dentro del marco jurídico mexicano, la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal define la afirmativa y negativa ficta de la siguiente manera en su artículo segundo, el cual señala:

Artículo 2o.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

...

III. Afirmativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo;

...

*XIX. Negativa ficta: Figura jurídica por virtud de la cual, ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por esta Ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que se resuelve lo solicitado por el particular, en sentido negativo;*²

Las figuras del silencio legislativo y la afirmativa y negativa fictas siempre se han considerado como figuras de uso exclusivo del Derecho Administrativo o Fiscal, no obstante lo anterior, la misma Constitución Federal otorga efectos

¹ CALDERÓN MORALES, HUGO H. DERECHO ADMINISTRATIVO I. 5ª. ed., Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix, 2002, p. 226.

² Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, tomado de Compila XI, Compilación de textos jurídicos.

jurídicos al silencio del Ejecutivo cuando deja de ejercer su derecho de veto en el plazo concedido para ello, o lo hace extemporáneamente. Precisamente, el efecto que le otorga es la de presumir el consentimiento del contenido del proyecto enviado por el congreso de la Unión, motivo por el cual se ve obligado a promulgar y publicar su contenido para todos los efectos legales a que haya lugar, tal y como lo dispone el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Federal.

Atinadamente, *Hugo Calderón* advierte que para que se produzca algún efecto por el silencio administrativo, deben concurrir un par de circunstancias, siendo estas:

- a) *Que la administración pública o el órgano de gobierno de que se trate deba resolver alguna cuestión;*
- b) *La existencia de un plazo previsto en la ley o reglamento para que la autoridad de contestación a la petición del gobernado o de la autoridad, dentro del cual no se produzca un pronunciamiento.*³

El mismo autor clasifica el silencio administrativo en dos clases distintas: el de carácter sustantivo y el adjetivo. El silencio de naturaleza sustantiva se da cuando se trata de una petición originaria del particular, con base en la Constitución Política y no se obtiene la resolución de la autoridad obligada a ello. El silencio administrativo de naturaleza adjetiva, es la figura que surge al aparecer la falta de resolución ante un recurso planteado contra la resolución administrativa; se dice que es adjetiva, por darse dentro de un proceso.⁴

Dentro de la ciencia jurídica, si bien es cierto, todo proceso implica un procedimiento, no todo procedimiento implica un proceso. El proceso se caracteriza por su carácter jurisdiccional, en donde la autoridad debe resolver un

³ CALDERÓN MORALES, HUGO H. DERECHO ADMINISTRATIVO I. Ob. Cit., p. 227.

⁴ *Ibidem*, pp. 229 y 230.

litigio de intereses entre las partes. Por el contrario, el procedimiento se puede dar fuera del derecho procesal, tal y como acontece en el terreno legislativo y administrativo. Los órganos de la administración pública tienen la facultad de verificación, para lo cual deben seguir un procedimiento legal; igualmente, los órganos del Poder Legislativo deben seguir un procedimiento legislativo ordinario para crear, modificar o derogar leyes.

El tipo de silencio que interesa tomar como base del estudio para la afirmativa ficta, es el de naturaleza sustantiva, toda vez que el procedimiento legislativo ordinario no es de naturaleza contenciosa, existe la petición formal de los órganos constitucionales competentes para el estudio y dictamen de una iniciativa, y si existe un plazo previsto en el Reglamento Interior para que el dictamen se produzca.

No todos los doctrinarios se han pronunciado a favor de la afirmativa ficta del derecho administrativo, pues consideran muy peligroso que se establezca un efecto favorable al particular derivado del silencio de la autoridad y con ello obtener ventajas inadmisibles, incluso ilícitas. Tomando en cuenta la carga de trabajo de las autoridades administrativas y el número de peticiones de los gobernados, se ha señalado que se prevean efectos negativos o no favorables al particular cuando la autoridad omita su pronunciamiento en el término concedido por las leyes (negativa ficta).

Uno de los mencionados autores es el Doctor Miguel Acosta Romero, el cual señala en su obra *“Teoría General del Derecho Administrativo”* señala acerca de la afirmativa ficta que “si se da efecto positivo al silencio de la Administración, se llegaría al grado de que los particulares obtuvieran absolutamente todo lo que solicitan. Así se ha llegado a la conclusión de que el silencio administrativo, tratándose de actos en los que intervienen los particulares, debe entenderse como una negativa ficta, es decir, la ley presume que la respuesta de la Administración (o el acto administrativo presunto, aún cuando éste no exista), tiene el contenido

de una resolución negativa, por lo que el particular tendrá derecho a iniciar los recursos y ejercer las acciones que tenga a su favor, a partir del momento en que se supone opera la negativa ficta.”⁵

En la opinión del Doctor *Miguel Acosta Romero*, la negativa ficta⁶, es contraria al espíritu del artículo 8 constitucional, pues el referido artículo ordena que a cada petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se dirija, la cual tiene la obligación de notificarla en el término más breve que sea posible; y a través de la negativa ficta, deja de cumplirse con la obligación impuesta por el Constituyente.⁷ Es decir, cuando una petición no es contestada por escrito dentro del término establecido para ello, no se configuraría el silencio administrativo, sino más bien, una violación al artículo 8º. de la Carta Magna y a la garantía constitucional que consagra el derecho de petición. Por otro lado, la Corte se ha pronunciado en el sentido de que el término al que se refiere el artículo 8º. Constitucional, para que las autoridades den respuesta a una petición de los particulares, debe ser el de cuatro meses.

Empero este razonamiento, dentro del marco jurídico nacional se pueden encontrar varios ejemplos del silencio legislativo aprobatorio a favor de los particulares donde, ante el silencio de la Administración después de pasado un tiempo de tramitada una petición o demanda ciudadana, ésta se puede reclamar como tramitada y resuelta de manera afirmativa.

⁵ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO. 15ª.ed., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 856.

⁶ El texto del artículo 17 de la Ley del Procedimiento Administrativo a la letra dispone: “Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones **en sentido negativo al promovente**, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo.”

⁷ Tomado de ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO. Ob. Cit., pp. 846 y 847.

4.2. ¿Se le puede trasladar la figura de la afirmativa ficta propia del Derecho Administrativo al Derecho Parlamentario?

En el marco histórico expresado en el Capítulo 2 de la presente monografía se hacía referencia a la situación del Poder Legislativo mexicano después del triunfo de la Revolución Mexicana, en donde los integrantes de los tres poderes federales eran parte de un mismo partido y esto hacía posible la gobernabilidad en el país al ser todos parte del mismo proyecto de nación.

A finales del siglo XX, en México el sistema de partido único se tambaleó cuando las fuerzas opositoras tomaron fuerza e incluso, estaban alcanzando escaños de poder en los Congresos locales, Presidencias Municipales e incluso Gubernaturas, Diputaciones y Senadurías a nivel federal. La transición definitiva se alcanzó en el año 2000 cuando por primera vez desde la época del Presidente Plutarco Elías Calles, el Partido Oficial perdió una elección presidencial y la conformación del Congreso General era totalmente plural, sin que ningún partido político en él representado, alcanzara por sí solo la aprobación de proyectos de ley y demás resoluciones que le son propias al Poder Legislativo.

Fueron necesarios varios ajustes en el desenvolvimiento político nacional, algunos se llevaron a cabo, otros se han quedado pendientes. En lo que respecta al Poder Legislativo en concreto, ante la conformación actual, se presentó un fenómeno peculiar y que tiene que ver con los mecanismos de control hacia el Ejecutivo y el mismo procedimiento de elaboración de leyes.

En muchas ocasiones, el titular del Poder Ejecutivo, que no cuenta con la mayoría dentro del Legislativo, ha tenido problemas al presentar las iniciativas de ley que pretende impulsar. Por motivos meramente políticos, las iniciativas se han quedado estacionadas en las Comisiones Parlamentarias, sin un dictamen, sin moverse de donde están y sin la oportunidad de ser votadas ante el pleno de la

Cámara respectiva, lo que genera un estancamiento legislativo considerable, si se toma en cuenta que algunos de estos proyectos de ley, pueden ser importantes o determinantes para el escenario jurídico, político, económico y social para el país; proyectos importantes que, por la mera conveniencia política, se quedan en el tintero.

La figura de la afirmativa ficta del Derecho Administrativo genera derechos tanto sustantivos como procesales para los particulares, como ya se ha analizado; se trata de una herramienta de defensa contra el silencio, justificado o no, de las autoridades administrativas. En un intento por evitar el “silencio” de las Comisiones Parlamentarias con los proyectos de ley para evitar su estancamiento surge la pregunta: ¿se le puede trasladar esta figura, propia del Derecho Administrativo, al Derecho parlamentario y en concreto, al procedimiento legislativo ordinario?

La respuesta, en principio, es no, con las características que tiene la afirmativa ficta en el derecho administrativo; aunque como ya ha sido visto en el capítulo anterior, la misma Constitución Federal atribuye un significado al silencio del Ejecutivo en el procedimiento legislativo, cuando no hace uso de su derecho de veto.

El artículo 87 del Reglamento del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, prevé un plazo de cinco días para presentar el dictamen, contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese recibido el proyecto de ley. Por ello se recuerda al lector que como ya se dijo en el apartado respectivo, en la práctica parlamentaria, este plazo no se cumple. El mismo precepto indica que todo dictamen debe contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras, entendibles, que puedan sujetarse a votación.

La afirmativa ficta en el Derecho Administrativo es un efecto técnico que se le otorga al silencio de la autoridad, quien siempre debe apegar sus actos a

derecho. El sentido de sus resoluciones no puede apartarse de la ley, de la jurisprudencia y de la doctrina relativa al asunto de que se trate. El legislador se diferencia de la autoridad administrativa, entre otras cosas, en el hecho de que sus actos dentro del procedimiento legislativo no están sujetos a control institucional, muchos menos de controles por órganos estatales ajenos al Poder Legislativo. Además, la creación de las leyes se puede sujetar a normas, pero no de tal naturaleza, que puedan sujetar la decisión aprobatoria o desaprobatoria de los miembros del Congreso.

El máximo tribunal ha sostenido reiteradamente el criterio de que si bien es cierto que la exigencia de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación abarca a todas las autoridades, también lo es que tratándose de actos legislativos, aquéllos se satisfacen siempre que las autoridades encargadas de su formación actúen dentro de los límites de las atribuciones que la Ley Suprema les confiere (fundamentación) y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que ello implique, en modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un ordenamiento deban ser necesariamente materia de motivación específica.⁸

A manera de ejemplo de lo anterior se plasma la siguiente situación. Si el diputado o senador de un partido promueven una iniciativa legislativa que ponen a la consideración de la comisión competente, cuyos miembros, en su mayoría se oponen a su aprobación y deciden archivarla omitiendo la elaboración del dictamen respectivo, podría decirse que vulneran los derechos de los promotores de la iniciativa. Nuestra Constitución Política y muchos menos las leyes reglamentarias, prevén mecanismos de control efectivos sobre los actos de los legisladores. Por ello, no procede el juicio de amparo, la controversia constitucional y mucho menos podría pensarse en una acción de

⁸ TRABAJO DE AUTOTRANSPORTES. EL PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LOS ARTÍCULOS 256 A 264 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO QUE LO REGULAN, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD QUE CONSAGRA EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Tesis aislada, Novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XIV, Octubre de 2001. p. 442.

inconstitucionalidad. Nadie conmina a los diputados a que elaboren el dictamen de una iniciativa, y menos que lo hagan en un tiempo record de cinco días. Para la vigilancia de la legalidad de los actos de las autoridades, de cualquier instancia de gobierno, de cualquiera de los tres Poderes requiere de un control eficaz a fin de evitar que se convierta en letra muerta.

El texto constitucional solo permite la protección del acto legislativo, una vez que ya ha salido de las manos de los legisladores, incluso antes de su promulgación y publicación, pero sobre todo, cuando su contenido está a punto de ser obligatorio para los gobernados. En tal virtud, nadie tiene la oportunidad de impugnar las anomalías que ocurran en comisiones durante la discusión y dictamen de una iniciativa.

La versión estenográfica de las sesiones de las Cámaras es parte integrante del Diario de los Debates de las mismas, pero este último incluye elementos adicionales cuya consulta es imprescindible para determinar la voluntad de los legisladores para efectos oficiales. Como se establece en los artículos 133, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 194 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano oficial de discusión de las Cámaras es el Diario de los Debates. La Gaceta Parlamentaria no es, por el contrario, un instrumento reconocido en los preceptos legales que disciplinan los trabajos legislativos, por lo que no es correcto tomar su contenido como referencia básica a la hora de determinar la existencia de irregularidades formales en el procedimiento legislativo.⁹

Pero, incluso, habiendo irregularidades durante el procedimiento legislativo, no existe mecanismo constitucional alguno que obligue a los órganos parlamentarios a reponer el procedimiento, o negarle efectos jurídicos a la ley

⁹ Amparo en revisión 62/2004. World Express Cargo de México, S.A. de C.V. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Raúl Manuel Mejía Garza.

producto de dicho procedimiento. Aunado a lo anterior, nuestros tribunales han sostenido que ciertas violaciones cometidas durante el procedimiento legislativo no tienen trascendencia, mientras que otras son la causa de su invalidez y su inconstitucionalidad. En tal virtud, la elaboración del dictamen por una comisión incompetente para ello, incluso el estudio prolongado de las iniciativas que no respetan los plazos legalmente establecidos, no constituyen violaciones de fondo e importantes que merezcan la protección de la justicia federal. Dada la importancia del referido criterio, se procederá a citarlo de manera textual:

Tipo de documento: Jurisprudencia

Novena época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XIV, Agosto de 2001

Página: 438

VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. *Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.*

Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente:

Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

Dato informativo:

Similar criterio se sostuvo en las acciones de inconstitucionalidad:

Acción de inconstitucionalidad 3/98. Partido de la Revolución Democrática. 24 de febrero de 1998. Mayoría de nueve votos. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ausente: José Vicente Aguinaco Aleman. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Acción de inconstitucionalidad 2/99 y su acumulada 3/99. Partido Verde Ecologista de México y Partido del Trabajo. 8 de junio de 1999. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco. 8 de marzo de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy siete de agosto en curso, aprobó, con el número 94/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de agosto de dos mil uno.

Pero no solamente los actos violatorios de los procedimientos son contrarios a las garantías constitucionales, sino que igualmente los son las omisiones de las autoridades. En el caso concreto y el objeto de la presente tesis es manifestar la inconformidad con la práctica parlamentaria de congelar las iniciativas que se presentan ante las comisiones para ser estudiadas, discutidas y dictaminadas hasta el momento político oportuno, sin que haya, en rigor, un mecanismo legal alguno que obligue a los legisladores, a dictaminar en el plazo legal fijado ya sea en sentido afirmativo o negativo, o en su caso, que el Reglamento Interior sustituya el silencio del legislador haciendo presumir la petición de aprobación de la iniciativa en sentido afirmativo. Este efecto conlleva a la preguntarse, entre otras cosas ¿Qué sucedería en aquellos casos en que se reciban dos o más iniciativas contradictorias entre sí, y debido al silencio del legislador, todas se tengan resueltas en sentido afirmativo? Por lo pronto, sería el

Pleno quien tuviera que votar todas las iniciativas aprobando y desaprobando todas al mismo tiempo.

Por otro lado, resulta sumamente importante reconocer que existe de facto una situación que atrofia el procedimiento legislativo en México, que puede y de hecho invade otras funciones del Parlamento mexicano y que como consecuencia de ello, retrasa los trabajos legislativos ordinarios y puede provocar un estancamiento en lo político, si, pero que en determinado momento puede trascender a lo nacional y a un buen sistema gubernamental, cuando lo que se afecta son iniciativas fundamentales para el avance nacional y que, por mera conveniencia y vicio político, se quedan en el tintero, dando al traste con una ley que tal vez hubiese generado una mejoría y avance en la vida del país.

La trascendencia de reconocer esta falla en el actual sistema político mexicano consiste en poder encontrar una solución que implique una modificación tanto jurídica como política, para que la actuación del Congreso de la Unión pueda evitar el estancamiento en el procedimiento legislativo, es decir, darle una herramienta al parlamento mexicano para evitar en la medida de lo posible el silencio por parte de los legisladores o de un grupo de ellos.

Otros países como España, Francia o Inglaterra, con gobiernos donde el Parlamento es más fuerte y por consiguiente con un nivel de actuación más avanzado, han reconocido e identificado el problema que atañe a este trabajo de investigación y han formulado mecanismos para combatirlo, actualmente, con resultados positivos.

Fernando Santaolalla, jurista español, reconoce el problema de que en el Parlamento español se utilizan facultades y recursos, la mayoría de las veces apegados a la ley, pero que impiden o retrasan la aprobación de ciertos acuerdos o leyes. El autor lo llama “obstruccionismo parlamentario”.¹⁰

¹⁰ SANTAOLALLA, FERNANDO. DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL. Ob. Cit., p. 217.

Santaolalla señala que el obstruccionismo no debe señalarse simplemente como una actividad abusiva y que debe ser castigada dado el carácter inminentemente político de la institución en la que se presenta, se considera como una medida política usualmente practicada por los grupos parlamentarios en su quehacer cotidiano; ahora bien, de la misma forma, no pueden tacharse como ilegítimas, mucho menos ilícitas o contrarias a la política y el derecho, las manifestaciones que, concorde con los reglamentos respectivos, contengan mecanismos antiobstruccionistas y que, al contrario, hagan todo lo posible por fomentar el legítimo uso de los resortes reglamentarios y que no se produzca un estancamiento parlamentario.

Para el caso de España, las medidas implementadas son las fuertes disposiciones para plantear determinadas cuestiones y la severidad en el número y duración de los turnos en la palabra durante el debate legislativo. Aún así, el autor citado menciona que la multiplicación en las enmiendas presentadas para un mismo proyecto de ley, provocan el obstruccionismo en varias ocasiones.

El modelo francés contempla la figura del voto global o “por paquete”, en donde se presenta una lista de proyectos de ley o iniciativas seleccionadas de una lista previamente negociadas entre Ejecutivo y Legislativo, lo que ahorraría tiempo en el Parlamento por lo que respecta al debate legislativo y el trabajo en los Comités, por otro lado, se analizan las enmiendas selectivamente, rechazando los aspectos indeseables o superfluos globalmente.

Francia e Inglaterra contempla la figura de la “guillotina”, la cual consiste en una obligación gubernamental por medio de la cual, si el Parlamento no se reúne y vota una iniciativa determinada en un tiempo considerable para hacerlo (con el requisito de la mayoría respectiva dentro del Parlamento), el Ejecutivo presenta una moción de censura, por medio de la cual, si el proyecto de ley no se discute en un término menor de 14 horas, se considera que la ley ha sido aprobada. Se

trata de un mecanismo muy similar a la propuesta del presente trabajo, aunque el modelo francés es demasiado aplastante y tal vez para el sistema mexicano igualmente peligroso. Cabe aclarar que “la guillotina” ha sido poco utilizada, pero si contemplada dentro del procedimiento legislativo francés.

Tal vez la versión inglesa de la “guillotina” sea más aplicable al caso mexicano. En Inglaterra, esta figura se utiliza para “cortar” los debates que se han alargado demasiado, obviamente por razones obstruccionistas, o el trabajo en los Comités que se alargan y no presentan el dictamen respectivo para la votación de un proyecto de ley.¹¹

Estos modelos llevan los efectos del silencio legislativo mas allá del mero Poder Legislativo, considerando a los medios antiobstruccionistas como un medio de control por parte del Poder Ejecutivo ante el Parlamento, al presentarse un retraso que pudiera considerarse como un intento por hacer fracasar los gobiernos, cuando la mayoría de los integrantes de un Congreso determinado no pertenecen al mismo partido político que el titular del Ejecutivo. El mismo autor Giovanni Sartori señala esta situación al proponer un ejemplo que le da efectos jurídico-políticos al silencio de los legisladores en el procedimiento legislativo ordinario.

“Un Parlamento que desea el fracaso del Presidente tiene todavía un arma: puede perder el tiempo en actos de filibusterismo u otras tácticas dilatorias. Por lo tanto, se le debe dar al Presidente el poder, cuando presenta sus leyes al pleno, de guillotinar el debate (al estilo inglés) y de pedir un voto inmediato. Además, los comités deberán estar sujetos a rígidas limitaciones de tiempo. Por ejemplo, una ley que no ha sido aprobada o regresada en menos de un mes al Presidente, con

¹¹ Ejemplos tomados de la obra de Giovanni Sartori “Ingeniería Constitucional Comparada”. Cabe aclarar que el autor se refiere a ejemplos de figuras que se dan en sistemas parlamentarios y donde también se presenta el “filibusterismo”, término inglés para denominar la acción de pasar mucho tiempo en uso de la palabra, o en debate, con el objeto de retrasar el trabajo legislativo.

las enmiendas propuestas por el comité, será considerada aprobada por omisión.”¹²

La intención de este trabajo no es la de proponer la importación de figuras extranjeras y plasmarlas así como así, en el marco jurídico y el sistema político mexicano pues se estaría cometiendo un error, el mismo error que se ha cometido en ocasiones pasadas; lo que se propone es identificar un problema que le es común a distintos Parlamentos alrededor del mundo y poder darle una solución al problema propio, ejemplificándose de las formas de solución que se dan en otros países, si, pero tomando en cuenta la propia identidad nacional, el desenvolvimiento histórico y político de México y las condiciones tanto jurídicas como políticas y sociales, incluso económicas de la actualidad, para poder poner sobre la mesa una propuesta viable y adaptable para el Congreso mexicano y su realidad.

De tal forma, que la propuesta de Sartori, si bien es innovadora y comparte la visión del que redacta, también es cierto que dentro del sistema mexicano pudiera dejar desprotegidas a las Comisiones dentro del Congreso y se pudiera prestar al abuso, como históricamente ha sucedido, por parte del Poder Ejecutivo; además, también se puede presentar el caso de que el titular del Ejecutivo inunde de iniciativas al Parlamento con el objetivo de saturarlo de trabajo y que por el simple transcurso del tiempo esas iniciativas se tengan por aprobadas. Sería demasiado peligroso en el entorno actual de la política nacional, aunque, en un futuro, con una mayor madurez política, legal y de las instituciones, pudiera implementarse, la verdad de las cosas es que aún el país no está preparado para ello. No obstante, darle efectos al silencio legislativo dentro del mismo Congreso General es una innovación que si se puede implementar y con buenos resultados tendientes a lograr esa madurez.

¹² SARTORI, GIOVANNI. INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, Cuarta reimpression en 2000, pp. 184-185.

En esta investigación se sostiene firmemente que la falta de dictamen a las iniciativas presentadas en las comisiones atenta contra el derecho de petición consagrado en el artículo 8º de la Norma Fundamental, para cuya debida interpretación y claridad en su contenido me sirve citar a la letra:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Interpretando el precepto de manera amplia, usando la analogía mediante un discurso incluyente, se podría decir que los legisladores al ocupar cargos de elección popular son empleados públicos, además de que su dieta proviene del erario público, y realizan actos de autoridad (legislativa). Por otro lado, una iniciativa es una petición formal y por escrito que hace un legislador o grupo de ellos, o en su caso los órganos autorizados por la Constitución, para ser analizada discutida y dictaminada, acto último que constituye la respuesta a que se tiene derecho. En el dictamen se exponen las razones por las cuales se aprueba o reprueba el contenido de la iniciativa y constituye la respuesta de la autoridad. Es por ello, que el silencio legislativo podría presumirse una violación al derecho de petición que resguarda el precepto constitucional citado, por lo que la propuesta que se hace es otorgar efectos positivos a ese silencio de la autoridad.

En relación al plazo tan breve que les otorga el Reglamento hay que señalar que en el supuesto de ser viable la propuesta de otorgar efectos positivos al silencio del legislador en esta etapa del procedimiento legislativo, este se deba ampliar mínimo a quince días, para que en la medida de lo posible se cumpla. En caso contrario se tenga por aprobada una iniciativa en comisiones.

La elaboración y notificación del dictamen que debe recaer a toda iniciativa en comisiones es una obligación no una facultad discrecional de los órganos legislativos. La ley les impone la recepción, el análisis la elaboración del dictamen y el voto a sus integrantes. El Doctor Miguel Acosta Romero señala que el acto discrecional no es exclusivo de los órganos de la administración pública, también se da en las autoridades jurisdiccionales y legislativas. Consiste en la facultad que tienen los órganos del estado para determinar su actuación o abstención, incluso, si deciden actuar, les permite medir los límites que le darán a su actuación, así como el contenido de ella. Apela a la libre determinación del órgano, tomando en cuenta la oportunidad, necesidad, técnica, equidad entre otras razones que considere para determinar el sentido de su actividad.

El mismo autor arguye que las facultades discrecionales justifican su existencia por la finalidad que se persigue con ellas. Esa finalidad puede ser mediata e inmediata. La mediata es la de cumplir con el interés general, en relación con la actividad que desarrollan los órganos estatales, mientras que el fin inmediato será la satisfacción concreta de la actividad del órgano de que se trate.

En un Estado de Derecho, se considera que las facultades de las autoridades deben estar contempladas en la ley¹³, y aún cuando el ejercicio de una facultad discrecional significa otorgarle cierto grado de subjetividad, ello no implica que la autoridad pueda conducirse fuera de los límites que los ordenamientos fijan.¹⁴

¹³ Tomado de ACOSTA ROMERO, Miguel. Ob. Cit., pp, 1081 y 1082.

¹⁴ CRÉDITOS FISCALES, CANCELACIÓN. ES UNA FACULTAD DISCRECIONAL DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO DE 1999). Jurisprudencia.
EXTRADICIÓN. LA POSIBILIDAD DE QUE UN MEXICANO SEA JUZGADO EN LA REPÚBLICA CONFORME AL ARTÍCULO 4o. DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, NO IMPIDE AL PODER EJECUTIVO OBSEQUIARLA, EJERCIENDO LA FACULTAD DISCRECIONAL QUE LE CONCEDE EL TRATADO DE EXTRADICIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. Jurisprudencia
SUSTITUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD. SU CONCESIÓN CONSTITUYE UNA FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUZGADOR. Jurisprudencia

Tipo de documento: Jurisprudencia
Séptima época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo VI, ParteTCC
Página: 537

FACULTADES DISCRECIONALES Y ARBITRIO. DISTINCIÓN. *No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertas penas para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar la pena tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos legales y las reglas de la lógica. Pero dada la infracción, la autoridad estará legalmente obligada a imponer la pena. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.*

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo directo 333/70. Ramón García Manzano. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo directo 529/69. Francisco Pacheco Hernández. 30 de marzo de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo directo 337/70. Gas y Servicio, S. A. 5 de julio de 1971. Unanimidad de votos.

Amparo directo 573/70. Anderson Clayton & Co. 2 de mayo de 1972. Unanimidad de votos.

Revisión fiscal 389/70. Super Mercados, S. A. 20 de junio de 1972. Unanimidad de votos.

*Tipo de documento: Jurisprudencia
Séptima época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Apéndice de 1995
Tomo: Tomo III, Parte TCC
Página: 485*

FACULTADES DISCRECIONALES. NO TIENEN ESE CARÁCTER LAS QUE DERIVAN DE LA APLICACIÓN DE UNA NORMA QUE DEJA EN APTITUD A LA AUTORIDAD PARA IMPONER SANCIONES ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO. *Es inexacto que se ejercite una facultad discrecional, no delegable, en atención a que al órgano administrativo se le conceda cierto margen de apreciación para fijar la cuantía de una multa dentro del máximo y el mínimo que establece la ley, puesto que, como lo ha precisado la doctrina, únicamente puede afirmarse con certeza que hay discrecionalidad cuando la ley le otorga al funcionario administrativo un amplio campo de apreciación, para decidir si debe obrar o debe abstenerse, para resolver cuándo y cómo debe obrar, o aun para determinar libremente el contenido de su posible actuación; y en los casos en que se dan los supuestos que prevé la norma, el órgano administrativo necesariamente impondrá la sanción.*

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Séptima Época:

Amparo directo 118/73. Cía. Operadora de Teatros, S. A. 13 de abril de 1973.

Amparo directo 432/71. Gas Supremo, S. A. 29 de junio de 1973. Unanimidad de votos.

Amparo directo 810/69. Ricardo Álvarez. 27 de julio de 1973.

Amparo directo 8075/75. Mercantil Victoria, S. de R. L. 24 de abril de 1975.

Amparo directo 455/75. Gas Supremo, S. A. 10 de septiembre de 1975. Unanimidad de votos.

Atendiendo al criterio antes definido por la jurisprudencia mexicana, si una autoridad tiene expresamente concedida una facultad discrecional es para que éste determine si otorga o no un cierto beneficio al gobernado o a la misma autoridad, o en su caso, si atenta contra la esfera jurídica de una o varias personas atendiendo a las circunstancias del caso. El caso típico de una facultad

discrecional es la prevista en la parte final del primer párrafo del artículo 33 constitucional, en la que se concede: “...; *pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar del territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*”

Por supuesto, que no es lo mismo hablar del ejercicio de facultades discrecionales que de una mera arbitrariedad de las autoridades. Cualquier autoridad que pretenda ejercer facultades discrecionales deben partir de una fundamentación legal; precisamente la falta de tal justificación convierte un acto de autoridad legítimo, en una arbitrariedad. El acto arbitrario únicamente busca la satisfacción de intereses personales, pueden ser expresión de su capricho, de su malhumor y de factores meta jurídicos dañinos, ya que la aplicación de la ley no puede ni debe ser voluble.

En el caso que ocupa en la presente monografía (la emisión de dictamen obligatorio por parte de las comisiones legislativas) no se trata del ejercicio de una facultad discrecional; si bien es cierto, que el plazo concedido por el Reglamento Interior del Congreso prevé un plazo sumamente corto (cinco días) para que los responsables emitan su dictamen, también es cierto que esa no es la razón de fondo por la cual, los órganos legislativos se abstienen de realizarlo, toda vez que ello obedece a razones y circunstancias de índole político, no de carácter técnico legislativo. La disposición antes aludida no faculta al órgano legislativo a emitir o no el dictamen si así lo considera prudente u oportuno, sino que lo obliga a dictarlo en un plazo fijado para ello y de no hacerlo, habrá consecuencias debidamente contempladas en el Reglamento.

Asimismo se reconoce que una propuesta de tal magnitud elevaría considerablemente la carga de trabajo para los legisladores, por lo que es pertinente analizar otros aspectos sobre la tecnificación y profesionalización del

Congreso, la ampliación de los períodos de sesiones y la presentación de iniciativas por bloque, que no han sido objeto de estudio en la presente tesis.

Aludiendo a este punto en particular, se debe atender al concepto de productividad del Congreso, el cual, podría manifestarse por el número de iniciativas planteadas por legislatura. A continuación se muestra un cuadro donde se muestra el promedio de iniciativas aprobadas por las legislaturas del Congreso de la Unión desde el año de 1988 hasta el 2003 según datos del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República:

No obstante, y como lo señala el Profesor Luís Carlos Ugalde en la obra coordinada por Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algazi, *“El Congreso Mexicano después de la Alternancia”*, la productividad legislativa no debe medirse únicamente por el número de iniciativas aprobadas, ya que los cambios constitucionales y legales no son en la mayoría de las veces cambios trascendentes sino simplemente cuestiones de sintaxis o de forma, no de fondo, e incluso, las reformas no son en algunas ocasiones mejores que el estado actual de las leyes o la misma Constitución.¹⁵

PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA (1988-2003)¹⁶

LEGISLATURA	PORCENTAJE DE INICIATIVAS APROBADAS CON RESPECTO A LAS INICIATIVAS PRESENTADAS
1988-1991	34
1991-1994	62
1994-1997	45
1997-2000	21
2000-2003	23.4

¹⁵ Tomado de MIRÓN LINCE, ROSA MARÍA, BÉJAR ALGAZA, LUISA. EL CONGRESO MEXICANO DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA. México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, 2003, p. 184.

¹⁶ Datos tomados de MIRÓN LINCE, ROSA MARÍA, BÉJAR ALGAZA, LUISA. EL CONGRESO MEXICANO DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA. Ob. Cit., p. 183.

La LIX Legislatura hasta el día 2 de febrero de 2006 tiene registradas 2438 iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados, repartidas entre las diversas Comisiones y de las cuales son discutidas en el Pleno un promedio de 6 a 10 iniciativas por sesión.¹⁷

Para obtener un dato acerca de cuantas iniciativas de las presentadas ante el Congreso pasan al debate en el Pleno, se quedan en Comisiones o simplemente se desechan, habría que acercarse a los datos de cada Comisión en particular; a continuación se señalan sólo algunos ejemplos del trabajo en Comisiones de la Legislatura anterior.

Así pues, la Comisión de Transportes de la LVI a la LVIII Legislaturas le fueron turnadas 53 iniciativas de ley, de las cuales, se dictaminaron 37 y le quedaron pendientes 16.¹⁸

La Comisión de Seguridad Pública y Gobernación, por el contrario, le fueron presentadas dos iniciativas de ley en el transcurso de los años 2001 y 2002, las cuales fueron dictaminadas y aprobadas por el Pleno. Estas fueron las modificaciones a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, para instaurar el Premio Nacional de Protección Civil; Además de las reformas a la Ley General de Protección Civil en lo que respecta al FONDEN (Fondo Nacional para Desastres Naturales) y recursos para efectos preventivos.¹⁹

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos reportó en su Informe de Actividades del Segundo Semestre de 2004, que le fueron turnados 64 asuntos de los cuales, 32 fueron iniciativas de ley; sólo 18 fueron aprobadas.

¹⁷ Datos obtenidos de la base de datos del H. Congreso de la Unión al día 23 de marzo de 2006.

¹⁸ Primer Informe de Actividades de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados. Año 2, número 3, 2000.

¹⁹ Informe de Actividades de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Junio de 2001 a febrero de 2002.

Por lo que respecta a la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, se le presentaron 19 iniciativas de ley y de reformas, de las cuales, 4 fueron dictaminadas, pero se desconoce si fueron aprobadas por el Pleno para seguir el procedimiento legislativo ordinario.²⁰

El siguiente cuadro muestra las iniciativas de ley aprobadas por la LVIII Legislatura por período, en el transcurso de los 3 años que se desempeñó la mencionada Legislatura. Los datos fueron tomados de las Memorias del Congreso de la Unión de la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados, del año 2000 a 2003 y reflejan, numéricamente, el desempeño legislativo del Parlamento mexicano en un período determinado.

LVIII LEGISLATURA, INICIATIVAS APROBADAS

PRIMER AÑO	
Primer Período	18
Segundo Período	18
SEGUNDO AÑO	
Primer Período	48
Segundo período	18
TERCER AÑO	
Primer período	66
Segundo Período	49 (36 en revisión)

Retomando nuevamente lo dicho por el Profesor Luís Carlos Ugalde, la productividad debe medirse tomando en cuenta otros factores que sólo el número de iniciativas aprobadas, incluso, hacer otra fórmula, "...sería mas adecuado

²⁰ Informe Anual de Actividades de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social. 9 de octubre de 2003 a 15 de octubre de 2004.

evaluar la productividad midiendo todas las iniciativas sometidas al voto del Pleno del Congreso que incluyen las aprobadas y las rechazadas. Con ello el indicador sería un cociente de iniciativas presentadas. Siguiendo esta fórmula se podría observar cuantos asuntos desahogó el Congreso y cuantos dejó pendientes.”²¹

Así que, para considerar que el Congreso de la Unión ha de tener un desempeño satisfactorio, no solamente se deben tomar en consideración el número de iniciativas aprobadas, sino también la calidad y el fondo de las mismas, además del grado de influencia que tenga el Poder Legislativo en la vida política nacional, la transparencia en la toma de decisiones y asignación de recursos, el grado de apoyo popular y satisfacción de los ciudadanos con sus diputados y la congruencia política, atendiendo también, al grado de conocimientos y preparación de los representantes.

4.3. Etapa del procedimiento legislativo en que debe darse efectos al silencio de los miembros del Congreso.

Actualmente, el silencio del Ejecutivo en el procedimiento legislativo ordinario implica una presunción afirmativa de aprobación de los proyectos enviados por el Legislativo, con fundamento en el inciso b) del artículo 72 de la Constitución General de la República.

“b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo éste término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido;...”

²¹ MIRÓN LINCE, ROSA MARÍA, BÉJAR ALGAZA, LUISA. EL CONGRESO MEXICANO DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA. Ob. Cit., p. 184.

La otra etapa del procedimiento legislativo en que debe darse una presunción afirmativa ante el silencio, ahora del legislador, es en la de dictamen, cuando la iniciativa aún se encuentra en manos de los legisladores dentro de comisiones. En la práctica parlamentaria se ha visto que los legisladores dictaminan o no, las iniciativas que les son presentadas en virtud de circunstancias políticas, la oportunidad y la capitalización de algún beneficio para los propios legisladores y los partidos políticos a que representan.

Se debe entonces, haciendo relación con los sistemas ingles, español y francés, reglamentar de una manera estricta los tiempos en que una iniciativa de ley debe permanecer en comisiones; ya se comentó de igual forma que el plazo de 5 días que actualmente se contempla en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 87 y 91 respectivamente, es un tiempo totalmente escaso, poniendo énfasis en que debe aumentarse el mismo, pero de la misma forma, al cumplirse ese tiempo, la comisión tendrá la obligación de presentar el dictamen correspondiente y pasar la iniciativa al pleno, para que se cumpla el siguiente paso del procedimiento legislativo. Se citan textualmente los preceptos mencionados a continuación:

“ARTICULO 87.- Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras (sic) y sencillas que puedan sujetarse a votación.

ARTICULO 91.- Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días que para presentar dictamen señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente

*por más de cinco días la Secretaría lo hará presente al Presidente de la Cámara, a fin de que acuerde lo conveniente.*²²

Si la comisión correspondiente no presentare el dictamen cumplido el plazo en que debe de hacerlo, cualquiera que sea la causa, se entenderá que la misma ha aprobado la iniciativa de ley tal y como se presentó, la cual deberá pasar al pleno para su discusión y votación. Dicho procedimiento deberá ser el mismo en los supuestos en que la iniciativa tenga que volver a la comisión para modificaciones o reformas.

El Estado de Derecho del que tanto se escucha en estos días, no solo obliga a los gobernados, sino también a todas las autoridades a que apeguen sus actos al marco jurídico vigente, a evitar el desvío del poder y el ejercicio de actos autoritarios y despóticos. Se debe poner fin al congelamiento de cientos de iniciativas que técnicamente son buenas, pero que por motivos políticos dejan de ser dictaminadas en comisiones, cuyo estudio y análisis esperan para mejor momento, en que el partido promoverte tenga la oportunidad de dictaminarla y aprobarla, para luego ser debatida y votada en el Pleno de la Cámara de origen.

Se puede implementar una figura similar a la guillotina del sistema inglés, en el caso de que en las siguientes fases del procedimiento legislativo ordinario, que son el debate y la votación en el Pleno, tengan retrasos o prácticas obstruccionistas; la implementación de una fórmula por medio de la cual el debate sea cortado de tajo, cuando ya ha excedido un tiempo considerable para llevarse a cabo, sometiéndose a la votación de la misma. Se trata de una buena medida a implementarse junto a la anterior a juicio del que redacta, aunque, por otro lado, parece ser una medida un poco aventurada dentro de la misma propuesta de la presente tesis. Lo anterior se justifica en virtud de que, de reglamentarse el dar efectos al silencio de los legisladores en la etapa del trabajo en comisiones, se

²² Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tomado de Compila XI, Recopilación de leyes y reglamentos.

destrabarían en gran parte las iniciativas congeladas hasta el momento, quedando la etapa del debate bastante liberada.

Por otro lado, de implementarse también esta modalidad de la guillotina, deberá hacerse valer por otro de los Poderes de la Unión, el Ejecutivo, la cual se manifestaría como otro medio de control por parte de éste poder para con el Legislativo, lo que dentro del actual sistema político-jurídico de México, podría prestarse a abusos y malos manejos, como ya se había explicado en apartados anteriores. Las condiciones actuales no permiten una modificación de este tamaño, pese a que sea una propuesta positiva; tal vez cuando se haya alcanzado mayor madurez en la democracia incipiente de México, se pueda contemplar de esa forma.

Derivado de lo anterior, aunque los modelos extranjeros dan ejemplos de varios momentos en que se puede dar efectos al silencio de los legisladores, la propuesta principal de este trabajo, tomando en cuenta las condiciones ya estudiadas propias de la nación mexicana, ubican en la fase de los trabajos en comisiones, el mejor momento para dar efectos jurídicos a ese silencio legislativo.

4.4. ¿Es necesaria una reforma constitucional, o sólo al marco jurídico secundario?

Uno de los problemas que más ha atraído la atención de los sociólogos del derecho es la de poder determinar que factores sociales son los que deben provocar un cambio en el orden jurídico.

Cabe hacer notar que a la sociología del derecho tan solo le interesan aquellas causas ajenas al derecho, como lo son: factores económicos, políticos, sociales y morales que influyen en las transformaciones que sufre el sistema legal.

Pese a que el procedimiento legislativo ordinario si encuentra fundamento constitucional, no es la Carta Magna en donde se detalla el funcionamiento de las cámaras en cada una de las etapas del mismo. Tampoco es la Ley Orgánica la que regula plenamente el procedimiento, sino que éste se encuentra hasta el Reglamento Interior. Con toda franqueza, no es de considerarse que su regulación en el Reglamento sea una cuestión de mera técnica legislativa u obra de la casualidad.

Reforma constitucional.- El proceso de reforma constitucional está previsto en el artículo 135 constitucional, cuyo texto a la letra dice:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

Para lograr una reforma constitucional ante la actual realidad política es una labor titánica, dada la intervención de tantos órganos político -constitucionales. En primer lugar se necesita obtener un consenso y apoyo de una mayoría calificada de todo el Congreso, para después ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Es tal el manoseo de los partidos políticos de la iniciativa que una reforma de ésta naturaleza no se lograría.

El autor Carlos Sempé Minvielle señala en su obra “Técnica Legislativa y Desregulación” que uno de los pocos instrumentos que prevé la Constitución para

evitar la tardanza en el procedimiento legislativo es el señalado en el artículo 72 de la carta Magna fracción primera, en donde se faculta al Ejecutivo Federal para que, en caso de que transcurra un mes desde que una iniciativa de ley se pase a la comisión respectiva sin que ésta rinda dictamen, se presente y se discuta en la otra Cámara.

No obstante, como el mismo autor señala: “esa facultad del Ejecutivo es de efectos limitados” aunque presenta cierta presión para el Congreso.²³ Realmente y de acuerdo a la naturaleza e intención final del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, es en éste donde debe hacerse la reforma para poner en marcha el o los mecanismos anti-obstruccionistas señalados, dando efectos al silencio de los señores legisladores.

Reforma legal.- “Sin importar que se trate de una reforma legal o constitucional, cualquier iniciativa que se presenta debe contener una exposición de motivos, dentro de la cual se expongan las causas y consideraciones políticas, sociales, económicas o estrictamente jurídicas, que mueven a su autor a proponer una medida legislativa para solucionar una necesidad social determinada”.²⁴

La reforma legal que se propone no tiene que ver directamente con ciertas circunstancias sociales, sino más bien se trata de la solución a un problema formalmente jurídico, toda vez que se trata de la falta del cumplimiento de la obligación parlamentara de emitir dictámenes en tiempo y forma, evitando con ello, que muchas iniciativas sean congeladas por razones de carácter eminentemente político.

La doctrina señala que las normas jurídicas deben permanecer constantemente en revisión y adaptarse a las circunstancias, directrices e

²³ SEMPÉ MINVIELLE, CARLOS. TÉCNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN. Porrúa, México, 1997. p. 261.

²⁴ SÁENZ ARROYO, VALDES ABASCAL, ROCHA DÍAZ, VALDES VILLAREAL, NELLY NOVOA, HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, OCEGUERA RAMOS y PIÑÓN REYES. TÉCNICA LEGISLATIVA. Porrúa, México, 1988. p, 35.

ideologías y a las variaciones continuas del ambiente social. “Si la sociedad está en constante movimiento, las normas jurídicas también deben gozar de la misma cualidad (flexibilidad, maleabilidad, adaptación)”.²⁵

Buscando la autonomía y la no intromisión de otros Poderes en el funcionamiento interno del Congreso de la Unión, este órgano omitió regular el procedimiento legislativo ordinario en su Ley Reglamentaria, toda vez que en este proceso, el Ejecutivo puede hacer efectivo su derecho de veto y con ello complicar y tener injerencia en asuntos, que se consideran propios del Parlamento.

El Reglamento Interior ha sido objeto de amplios estudios, sobre todo, de su naturaleza jurídica. Dadas las limitaciones de la presente tesis, el presente estudio se limita a señalar que la necesidad del Reglamento Interior de los parlamentos deriva de la autonomía del Poder Legislativo frente al Ejecutivo y el Judicial. Se ha dicho que se trata de un estatuto autónomo que solo obliga a los miembros del Parlamento o Congreso. Es la facultad del Congreso de darse sus propias disposiciones para su funcionamiento interno.²⁶

El Reglamento Interior de los parlamentos no es una ley en sentido formal, aunque sí en su sentido material, toda vez que no la aprueban ambas cámaras, sino cada una de ellas, ni pasa por la sanción del Ejecutivo, ni puede ser objeto de veto presidencial, quien tampoco puede promulgar y publicar el reglamento en el periódico oficial. Aunque para su elaboración se sigue un procedimiento normativo, tampoco es ley, y tampoco es conveniente que se le relacione con la idea del reglamento administrativo en razón del órgano que lo expide.

²⁵ *Ibidem*, p. 37.

²⁶ Tomado de GARCÍA DE ITURROSPE, CORO CILLÁN. TEORÍA GENERAL SOBRE LA NATURALEZA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. REVISTA MEXICANA DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, No. 2, primera época, Vol. 1, México, mayo-agosto de 1991. p. 159.

4.5. Propuestas para evitar el silencio legislativo en el Derecho Constitucional y Parlamentario Mexicano.

Las siguientes son las propuestas del que redacta para lograr evitar el silencio de los legisladores mexicanos durante el procedimiento legislativo ordinario, logrando así destrabar las iniciativas de ley que no logran ser debatidas y votadas, quedándose en el tintero por razones meramente políticas o de alguna otra índole, ajena a los intereses de la nación.

Cabe hacer la aclaración que dichas propuestas están divididas en dos rubros, las que pueden ser realizables y las que son factibles, tomando en cuenta que, cualquier propuesta en la rama jurídica, por muy deseable, viable, factible o posible que esta sea, siempre estará sujeta a aquellas variables extrañas que pueden impedir su realización y operación dentro del marco jurídico nacional, algunas de ellas tienen mucho que ver con el interés y la voluntad política, en la mayoría de los casos.

4.5.1. Realizables.

No es una propuesta bizarra, ociosa, o que no tenga un propósito benéfico para el procedimiento legislativo ordinario. Incluso autores de la talla de Carlos Sempé Minvielle proponen medidas, tales como cuando hay tardanza en la cámara de origen o la prolongación abusiva de los debates, por lo que en los siguientes párrafos brevemente se desarrollan.

Tardanza en la cámara de origen.- El autor al que se hace mención está de acuerdo en que se faculte al Ejecutivo Federal (tomando en cuenta de que se trata de un régimen presidencial) para que en caso de que transcurra un mes desde que la iniciativa se pase a la comisión sin que ella rinda su dictamen, se

presente y se discuta en la otra cámara, como una medida de presión sobre la comisión ante la cual se presenta la iniciativa.

Prolongación abusiva de los debates.- El mismo autor señala que en los regimenes parlamentarios, el gobierno cuenta con medidas procedimentales que le permiten oponerse a las medidas dilatorias y a la prolongación abusiva de los debates.

Pone como ejemplo, países que se rigen por el sistema parlamentario y semiparlamentario, siendo los casos de la Gran Bretaña y Francia, respectivamente y que ya se habían señalado. En el primero de ellos, el análisis de las partidas presupuestales no le puede tomar al parlamento más de 25 días, transcurrido el cual sin que el parlamento se pronuncie al respecto, el gobierno las puede aplicar tal y como las propuso.²⁷

En el caso de Francia, ocurre una situación análoga, cuando el proyecto de ley de finanzas, en donde se comprenden los ingresos y los egresos, el gobierno lo puede poner en vigor por ordenanza, cuando el parlamento omite pronunciarse al respecto dentro de un plazo de 70 días.

Actualmente, la redacción del artículo 87 del Reglamento Interior del Congreso General de la República textualmente dispone:

“Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que las haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que se puedan sujetar a votación.”

²⁷ SEMPÉ MINVIELLE, CARLOS. TÉCNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN. Ob. Cit., p. 225.

El texto que se propone para el mismo precepto sería el que a continuación aparece:

“Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que las haya recibido. Se reputará dictaminado en sentido afirmativo por los miembros de la Comisión todo negocio al que no hubiese recaído dictamen alguno dentro del plazo previsto en este artículo.

Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que se puedan sujetar a votación.”

4.5.2 Factibles.

No se trata de una reforma que se pudiera dar en el corto plazo por las siguientes consideraciones de facto:

1. Hay algunos otros aspectos que se deben analizar para su reforma tocante a la estructura y funcionamiento de los órganos parlamentarios dentro del sistema constitucional mexicano. Entre estos aspectos están: al número de curules y escaños que ocupan diputados y senadores; la reelección parlamentaria inmediata; la profesionalización de los órganos parlamentarios; la facultad para aprobar leyes en el seno de las comisiones parlamentarias; los requisitos constitucionales para aspirar a los cargos de senador y diputado; la inmunidad parlamentaria; abolición de la representación proporcional; determinar la naturaleza de la representación de los senadores.

2. A los miembros del Congreso no parece interesarles mucho el estudio y modificación de cuestiones técnicas como la que se propone, dada la agenda de asuntos tan apremiantes que a ellos incumbe.
3. El Congreso tampoco aceptaría un control (extraparlamentario) fuera del parlamento sobre los actos internos durante el procedimiento legislativo ordinario, basándose para ello en el argumento de su plena autonomía.²⁸

No obstante lo anterior, la propuesta planteada es totalmente viable y cuenta con criterios de aceptación de varios autores reconocidos como Diego Valadéz, Fernando Santaolalla y Giovanni Sartori. A pesar de implicar una revolución completa dentro de la organización interna del Congreso General mexicano, es una medida que se puede implementar para, en un futuro, con una clase política y una sociedad más preparadas, abrir el camino para reformas también trascendentales como la profesionalización de los integrantes del Parlamento mexicano, la reelección de los mismos, la ampliación de los períodos de sesiones y la tecnificación apropiada del órgano legislativo.

El autor del presente trabajo considera y cree firmemente que dichas propuestas, aunque parecen lejanas, son totalmente realizables ya que el devenir histórico y político del país le exige a la clase política y a la sociedad en general prepararse cada vez más para los nuevos tiempos. No debe perderse de vista que el cambio que México atravesó hacia el modelo democrático tiene escasamente diez años de vida; la incipiente democracia del país aún no se consolida y por lo mismo, aún las instituciones no se encuentran debidamente preparadas para tal cambio.

El Doctor en Ciencia Política Ricardo Espinoza Toledo, señala que después del cambio en el poder del año 2000 las estructuras de poder incluido el Congreso,

²⁸ Empero esta situación, se debe tomar en cuenta que uno de los problemas centrales de todo sistema constitucional radica en los instrumentos adecuados para el control del poder. Diego Valadez sostiene que incluso en donde los controles parecen funcionar adecuadamente se deben revisar para garantizar su vigencia.

tuvieron y siguen teniendo la necesidad de evolucionar de un sistema de dictadura de partido a uno de responsabilidades compartidas para la evolución hacia los tiempos que se avecinan.

“Por si sola, la presidencia de la República no está en condiciones de garantizar la gobernabilidad en el marco de la pluralidad política del México de nuestros días. Hacer del Congreso el otro responsable de la gobernabilidad permitirá recomponer y renovar permanentemente los equilibrios y los compromisos políticos. Es necesaria una reforma política del Estado para dar paso a un auténtico Estado democrático de Derecho, con órganos equilibrados y balanceados, y con dispositivos que aseguren una relación fluida entre ellos, aspectos que el diseño institucional en vigor no contempla.”²⁹

Para el investigador del CIDE, (Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico), Benito Nacif, existen indicadores del desempeño parlamentario que deben tomarse en cuenta para efectos de la presente propuesta y que harían del Poder Legislativo Mexicano una mejor institución.³⁰ Dichos indicadores refuerzan lo establecido por el Profesor Ugalde respecto al mismo tema, en páginas anteriores.

Uno de los indicadores es la interacción del Congreso con la opinión pública, con los medios de comunicación. Este enlace obliga a los representantes de los partidos políticos en él representados a estar más al pendiente del sector poblacional por el cual fueron elegidos, particularmente la Cámara de Diputados. Entre más grande y amena sea esta relación, se traducirá en que los trabajos en las Cámaras se vuelvan foros activos para la ventilación de asuntos públicos legítimamente reclamados por la ciudadanía.

²⁹ MIRÓN LINCE, ROSA MARÍA, BÉJAR ALGAZA, LUISA. EL CONGRESO MEXICANO DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA. Ob. Cit., p. 240.

³⁰ NACIF, BENITO. EL CONGRESO MEXICANO EN TRANSICIÓN. México, Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE), 1999, pp. 27-32.

El nivel del debate es un instrumento para medir como se defienden las posturas e iniciativas presentadas ante el Pleno de las Cámaras; antes de la elección de 1997, para el partido mayoritario y oficial, el debate tenía una importancia secundaria, ya que quien decidía era el Presidente de la República, o lo que era lo mismo, la cabeza del mismo partido. Después de 1997 y sin una mayoría absoluta para ninguna fracción parlamentaria, el debate desempeña un papel central en la defensa de las políticas propuestas por cada fuerza y además influye en la opinión pública, (haciendo referencia al indicador anterior).

Por mucho tiempo el debate fue el arma principal de los partidos de oposición, para 1997, el PRI perdió su capacidad para “mayoritear” las decisiones en el Congreso, perdió su liderazgo desde el Ejecutivo a partir del 2000, por lo que su capacidad para manejar otros instrumentos de trabajo parlamentario, como el debate, tuvieron que mejorarse. Así pues, a medida que el debate parlamentario desarrolle una calidad superior y las reglas del mismo mejoren, se traducirá en un mejor desempeño del Legislativo.

Un indicador muy importante lo es la relación del Presidente de la República con su bancada y su influencia en el procedimiento legislativo. Un ejemplo de esta relación se encuentra en las iniciativas presentadas por el PRI en el último año de la presidencia del Doctor Ernesto Zedillo ante el Congreso General; a pesar de que contaba con la mayoría relativa en ambas Cámaras, su fracción parlamentaria presentaba pocas iniciativas, siendo la mayor parte de ellas presentadas por el Ejecutivo.

A medida que se presentaban los cambios democráticos en el país, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo iban disminuyendo para dejar ese trabajo a las bancadas parlamentarias en el Congreso, reforzando su autonomía y verdadera independencia de Poderes.

Sin embargo, no todo se trata de votar en contra del Ejecutivo Federal, sobre todo tratándose del Presupuesto; en medida en que la negociación antes de la votación, entre los representantes del Congreso, de cada partido y el Ejecutivo mejoren, se llegará a un equilibrio en la toma de decisiones sin llegar a la imposición, sino mas bien al consenso y equilibrio de fuerzas políticas.

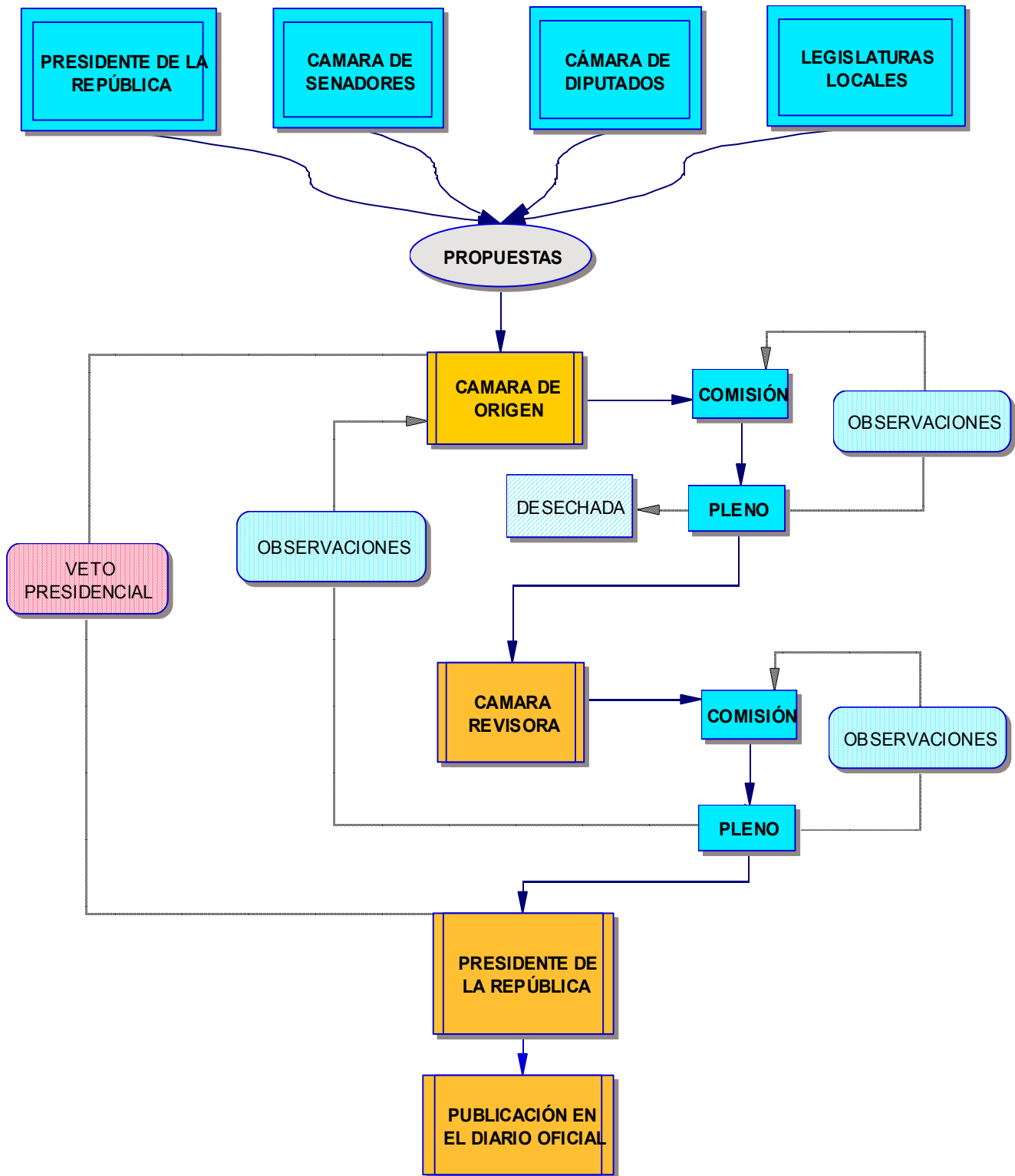
El indicador más importante dentro del contexto de esta tesis es el cambio de la estructura partidista de la Cámara de Diputados, que se dio a partir de 1997, con lo que respecta al número de iniciativas presentadas por parte del Presidente y el total de iniciativas que le fueron aprobadas en el Congreso; en el período de 1994 a 1997 era cerca del 80%, para la LVII Legislatura (1997-2000) esta participación se redujo a menos del 40%.³¹ Lo que significa que desde el cambio en el poder presidencial y el aumento de fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, ha desaparecido el férreo control presidencial sobre la agenda legislativa y la oposición ha adquirido una mayor fuerza para influir en el contenido de la legislación aprobada por cada legislatura.

De tal forma, que un partido por sí solo no posee la capacidad de legislar por si solo, pero los partidos pueden coaligarse, negociar y consolidar una fuerte posición frente al Ejecutivo no para imponerse, ya que se trataría del mismo problema pero a la inversa, sino para convenir, negociar, concertar y extraer conclusiones importantes dentro de las decisiones de la política nacional.

A medida que el modelo actual se vaya consolidando, las instituciones y las personas que las encarnan también lo harán. Es obligación de los actores políticos hacer de éste un mejor país y también de los que encarnan el sistema jurídico proporcionar las bases para alcanzar esa madurez tan mencionada y que llevará a la nación a un mejor horizonte, en el cual, la presente propuesta y muchas otras que harán del Poder Legislativo un órgano más eficiente, capaz y responsable, sean posibles.

³¹ Datos obtenidos del CIDE en la obra EL CONGRESO MEXICANO EN TRANSICIÓN. Ob. Cit., p. 32-33.

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MEXICANO



CONCLUSIONES

PRIMERA.- La base teórica de la presente investigación de tesis lo constituyen los fundamentos de la Teoría General del Estado, primordialmente, la Teoría de la División de Poderes de Carlos Luís de Secondat, Barón de Montesquieu. Montesquieu justifica su Teoría de la División de Poderes en la necesidad de preservar la libertad del hombre dentro de la comunidad política, con independencia del régimen de gobierno en que ésta se constituya. Según el autor, para lograr el equilibrio entre los distintos órganos de autoridad del Estado, habría que dividir las funciones estatales: legislativa, ejecutiva y judicial entre los distintos órganos de autoridad que integran el gobierno. En su Teoría sostiene que mediante el Poder Legislativo el magistrado o príncipe produce leyes, las abroga y las modifica; mediante el Poder Ejecutivo se evitan invasiones, previene la seguridad pública, envía y recibe embajadas, etcétera; y mediante el Judicial castiga los crímenes y resuelve los conflictos que surgen entre los particulares. Advierte que cuando se reúnen en una sola persona o un mismo órgano los Poderes Ejecutivo y Legislativo se corre el riesgo de reprimir la libertad, toda vez que el monarca estaría facultado para crear leyes arbitrarias y aplicarlas tiránicamente.

SEGUNDA.- Conuerdo con el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela cuando clasifica a los poderes en su aspecto formal y en su aspecto material. Es por ello que, al hablarse del Poder Legislativo en su aspecto formal, se está haciendo alusión a los órganos constitucionales que tengan como función principal, la creación de las leyes, por lo que se trata del Congreso General de la República y los congresos

estatales, toda vez que se debe tomar en consideración el régimen federal adoptada por nuestra última norma fundamental. En su sentido material, se estará tomando en cuenta a todo órgano constitucional facultado para crear normas de carácter general, impersonal y abstractas, por lo que ahí pueden entrar los ayuntamientos, órganos del Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando interpretan los textos legales y crear jurisprudencia.

TERCERA.- Tomando como modelo crítico el Estado mexicano debo señalar que tanto el Presidente de la República como los miembros del Congreso de la Unión, los Gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales son representantes del pueblo y en nombre de él ejercen su soberanía por virtud del voto ciudadano, de la designación hecha en las urnas, virtud que no poseen los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es por ello, que los titulares del Ejecutivo, los miembros de las cámaras y los miembros del ayuntamiento son representantes del pueblo. El concepto de la representación y el de autoridad no se deben confundir, dado que la autoridad de los servidores públicos puede emanar del voto popular o del nombramiento hecho por los representantes del pueblo; ciertamente sería una tarea más que imposible elegir mediante el sufragio popular a todas las personas que revestirían el carácter de autoridad. Las facultades del Congreso de la Unión son las materias sobre las cuales tiene injerencia por virtud de los mandatos legales y constitucionales. Como cualquier otra autoridad, la actuación del órgano parlamentario se limita a las disposiciones legales. Todos sabemos que la principal función del Congreso es la elaboración de las leyes; aunque su actuación no se limita a este solo ámbito; pues tiene injerencia en otras actividades gubernamentales.

Las facultades de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo son compatibles con el principio de división de poderes. A través de su ejercicio se evita el funcionamiento de gobiernos despóticos e irresponsables. El objetivo de las funciones de control es la de supervisar y revisar que los actos de los otros dos

Poderes se apeguen al texto constitucional y a las leyes secundarias. Las sanciones que se derivan del ejercicio de las facultades de control tienen un efecto, más bien saneador que de carácter punitivo.

CUARTA.- Dentro de una *partidocracia* como la nuestra, los partidos políticos son quienes imponen a sus candidatos. Si bien es cierto, se ha hecho un esfuerzo por democratizar la elección de sus aspirantes a la presidencia de la República, esto no ocurre con los candidatos a gobernadores Senadores, Diputados y miembros de los ayuntamientos. Todos ellos están sometidos a la voluntad soberana de los dirigentes de sus respectivos partidos, asumiendo la disciplina partidista que caracteriza al sistema político mexicano.

Bajo un contexto de disciplina férrea, los partidos pueden imponer como candidatos a una diputación a gente con la virtud de la conciliación, les cabe la duda de que sus candidatos sean los que vayan a ocupar puestos efectivos, por lo que deben pensar en la suma de esfuerzos con otras fuerzas políticas y lograr consensos hacia el interior del congreso. El titular del Ejecutivo debe pensar, por el momento, en como sacar a delante su plan de gobierno sin una mayoría en el Congreso, debe ser y tener un equipo de gente que sean buenos negociadores políticos que permita la gobernabilidad del país.

QUINTA.- El primer texto constitucional que tuvo vigencia en territorio mexicano fue la Constitución de Cádiz de 1812. Promulgada por las Cortes de Cádiz el 28 de marzo de 1812, tuvo el objeto de renovar las instituciones políticas españolas y al mismo tiempo, mantener la unión de la monarquía que se vio amenazada por la invasión de las tropas de Napoleón Bonaparte al país ibérico. Para su elaboración se convocó por vez primera, a los representantes de las colonias españolas en América, la cual se conformó por 21 diputados, entre suplentes y propietarios, quienes pertenecían a los sectores eclesiástico y la milicia. El Estado se organizó sobre la base de cortes unicamerales, en quienes se depositaba el Poder Legislativo. Sus miembros eran electos a través de votación directa; frente a ellas

se encontraba el Poder Ejecutivo depositado en el Rey, quien conservaba importantes facultades insertas dentro del marco de la división de poderes.

SEXTA.- La Constitución de Apatzingán fue sancionada en esa población el 22 de octubre de 1814; fue la primera ley fundamental redactada en el país, resultado del Congreso de Chilpancingo. A Don José María Morelos y Pavón se atribuye la inspiración de este magno ordenamiento liberal que, debido a la guerra de Independencia no entró en vigor. A través de este documento se implanta un sistema unicameral tomando como base ideológica la Constitución Francesa de 1793. Del examen de la estructura y de la distribución de funciones en las distintas secciones del apartado político de la Constitución de Apatzingán, se puede calificar la forma de gobierno por este documento establecido como un sistema claro de predominio del Poder Legislativo depositado en un Congreso. Fue la primera y tal vez la única experiencia parlamentaria de la nación mexicana en toda su historia, plasmada en un texto constitucional.

SÉPTIMA.- En enero de 1824, después de obtenida la independencia mexicana del imperio español, se promulgó la Constitución Federal por Cortes mexicanas, la primera de la nueva nación independiente y que ayudó a evitar el desmembramiento del país en pequeños estados, debido a la inercia independista de la época. Desconoce el Imperio de Iturbide y se constituye en un Estado Federal, donde el Poder Legislativo se deposita en un Congreso dividido a su vez en dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. A pesar de que tuvo una duración corta, su trascendencia radica en que fue el primer texto constitucional de la vida independiente de México y sirvió como base y modelo para posteriores documentos fundamentales, gracias a su buen modelo organizacional. La inestabilidad política del país ocasionó entre otras cosas, la corta duración de éste y otros textos constitucionales, los cuales fueron abundantes en la historia patria.

OCTAVA.- Posterior a este documento se vino la etapa centralista de México, la cual fue la más lamentable y triste de toda la historia de este país. Dos

documentos constitucionales rigieron en ese período: las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. Además de la aparición del *Supremo Poder Conservador* que supeditaba a los otros tres Poderes, (y que a final de cuentas fue eliminado por su ineficacia), el Poder Legislativo siempre se vio abrumado por el peso excesivo de facultades del Ejecutivo y por reglas de operación confusas y limitadas. Fue una etapa donde las fuerzas políticas imperantes aspiraban a regresar a la monarquía absoluta y a los privilegios de la aristocracia, el ejército y el clero; a final de cuentas, no se satisfizo a nadie en particular y los modelos impuestos por ambos textos constitucionales terminaron por fracasar en medio de revueltas y agitación.

NOVENA.- El 5 de febrero de 1857 fue promulgada una nueva Constitución, ahora influenciada por las ideas liberales que florecieron y se impusieron después de la etapa oscura del centralismo. Originalmente este texto contemplaba a un Poder Legislativo depositado en una sola Cámara, no obstante, esto fortaleció enormemente al Parlamento y en ocasiones frecuentes le incomodaba al Ejecutivo una presencia tan fuerte del Legislativo, por lo que Sebastián Lerdo de Tejada, en su cargo de Presidente de la Suprema Corte y posteriormente como Presidente de la República, promovió reformas para que el Congreso fuera nuevamente bicameral, logrando esto en 1874. Esta Constitución tiene como principal aportación que fue, además de longeva, (más que las anteriores), un ejemplo ideológico y organizativo de la época, producto de las ideas innovadoras y trascendentes de hombres como Benito Juárez García, Francisco Zarco, Guillermo Prieto, Ignacio de la Llave, Ignacio Ramírez, Ignacio Vallarta, Jesús González Ortega, José María del Castillo y Velazco, Leandro Valle, León Guzmán, Manuel Doblado, Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Valentín Gómez Farías y Vicente Riva Palacio, entre otros.

DÉCIMA.- Producto del movimiento armado de la Revolución, el Primer Jefe de la Nación, Venustiano Carranza, convoca a un Congreso Constituyente en el año de 1916 que reformara y restituyera a la Constitución de 1857, constantemente

violentada por el porfiriato y el gobierno efímero del General Victoriano Huerta. Pero el Constituyente de 1917 fue más allá. El alto contenido social en las ideas de los legisladores se vio reflejado en derechos establecidos en la carta Magna, siendo el resultado no sólo adicionar y reformar la Carta Magna de 1857, sino establecer una completamente nueva. La Constitución de 1917 es la primera constitución social y política del mundo, una carta Magna adelantada a todas en su época, legalizando los derechos sociales, las garantías políticas y los derechos fundamentales del individuo, quedando sembrada la semilla de los ideales revolucionarios en la nueva Carta Fundamental. En ella se establece un Legislativo bicameral, con independencia del Ejecutivo y con la libertad de expedir su propia Ley Orgánica y su Reglamento, con facultades expresas para cada una de las Cámaras y facultades comunes para ambas. Es la Carta Magna que actualmente rige la vida pública de la nación mexicana, que aunque ha sido objeto de diversas modificaciones por el paso de los años, sigue conservando su espíritu y estructura fundamental.

DÉCIMA PRIMERA.- El fundamento constitucional del Poder Legislativo mexicano se encuentra en el artículo 50 de la Constitución Federal, cuyo texto expresa: *El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.* La Cámara de Diputados se compone de 300 integrantes electos de acuerdo al principio de representación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distrito electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional. (500). La Cámara de Senadores se constituya con 128 integrantes, de los cuales, en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Ambas Cámaras componen el Congreso de la Unión, integrado por 628 individuos, todos ellos postulados por los partidos políticos, quienes principalmente fijan su postura de

acuerdo a la línea que el mismo partido les dicte, en todos los asuntos en que ellos intervengan.

DÉCIMA SEGUNDA.- El Congreso General sesionará en dos periodos de sesiones ordinarios de acuerdo a lo que marca la propia Constitución. No se reúne permanentemente debido a varias causas, la más importante en mi consideración personal, obedece al razonamiento del el contrapeso benéfico que todo monarca necesita para evitar la tiranía y el despotismo del gobierno de un solo hombre; pero por otro lado, evitar que los órganos del Legislativo sientan tal poder que constituyan una amenaza para la gobernabilidad deseable en todo Estado.

DÉCIMA TERCERA.- El procedimiento de formación de la ley es un acto complejo porque en el que intervienen diversos órganos constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y publica, e incluso, como durante muchos años ocurrió, él mismo enviaba las iniciativas. Considero que las actuaciones de ambos Poderes, en conjunto, son las que dan vigencia a un ordenamiento legal, de manera que dichos actos no pueden quedar subsistentes o insubsistentes aisladamente, aunque tengan lugar en momentos distintos y emanen de órganos diferentes.

DÉCIMA CUARTA.- Si bien es cierto que la iniciativa de leyes o decretos constituye el mecanismo a través del cual se excita al órgano constitucional para la creación de la norma general, y de esa manera satisfacer y atender las necesidades que requieren cierta forma de regulación, también concluyo que su presentación no vincula jurídicamente de forma alguna, ni compromete el dictamen que al efecto llegue a presentar la comisión encargada de analizarla, ni mucho menos condiciona el sentido de la discusión y votación que realicen los miembros de las Cámaras de origen y revisora donde se delibere sobre el proyecto de que se trate, toda vez que los diputados y senadores válidamente pueden resolver en sentido negativo a la propuesta legislativa, mediante un dictamen adverso, o bien, una vez discutido éste y escuchadas las opiniones en

favor y en contra de la iniciativa, a través de la votación que produzca el desechamiento o modificación del proyecto de ley o decreto sujeto a su consideración. Por lo que respecta al dictamen, que es el paso siguiente a la iniciativa de ley, considero que tampoco tiene efectos vinculantes para con los parlamentarios, que llegado el caso lo deban votar. Si bien es cierto, el dictamen parlamentario contiene las consideraciones, motivos y fundamentos de la resolución que se propone a la legislatura; no significa que este último tenga obligación de adoptarlo, pues está en libertad de aprobar o no su contenido. Una vez superada esta etapa, se perfecciona el resto del procedimiento legislativo.

DÉCIMA QUINTA.- La Comisión Permanente es un órgano parlamentario, temporal, intermitente, equitativo en su integración, que goza del reconocimiento constitucional, siendo la misma Carta Magna la que contempla sus facultades, se trata de un órgano que no sustituye al Congreso General, pero que le ayuda a dar continuidad al trabajo del Parlamento Mexicano, no en lo legislativo sino más bien en lo político-administrativo, con integración y funciones expresamente contempladas. Su existencia e integración ha sido motivo de debate entre los doctrinarios, pero considero y concuerdo con la postura de que su presencia es necesaria para la continuidad de los trabajos parlamentarios, siendo sus funciones más políticas y administrativas que legislativas, pero que complementan así, el universo de facultades del Congreso de la Unión.

DÉCIMA SEXTA.- Concuerdo en que la afirmativa ficta es la figura por medio de la cual ante la omisión de la autoridad de emitir una resolución de manera expresa, dentro de los plazos previstos por la ley o los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, se entiende que resuelve lo solicitado por el particular, en sentido afirmativo. El silencio administrativo y la afirmativa o negativa ficta son conceptos jurídicos diferentes, toda vez que se está en presencia del primero cuando una instancia o petición no es resuelta por la autoridad en un breve término o en el que las leyes dispongan para tal efecto; en tanto que, la institución de la negativa o afirmativa ficta es una ficción legal prevista en las leyes, en donde se dispone que

si la autoridad no resuelve expresamente en el plazo concedido por la ley, la instancia o petición que le haya sido formulada, se entenderá, por una ficción legal, que resolvió en sentido afirmativo o negativo, según sea el caso.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Concluyo que la figura de la afirmativa ficta, propia del Derecho Administrativo, en principio, no se puede trasladar al procedimiento legislativo ordinario, sin embargo, sí se le pueden dar efectos al silencio de los legisladores en la etapa de la elaboración del dictamen e incluso cuando los debates legislativos se alargan demasiado, efectos similares a los de la afirmativa ficta. El actual sistema político, sobre todo desde la elección presidencial del año 2000, hace necesaria una co-responsabilidad mayor entre el Ejecutivo y el Legislativo, sobre todo ahora que se cuenta con alternancia y pluralidad de fuerzas políticas; el obstruccionismo o las técnicas dilatorias de los legisladores para detener o frenar una iniciativa de ley, deben ser combatidas dando efectos concretos al silencio legislativo, efectos similares a los que se dan en países parlamentarios como España, Francia o Inglaterra.

DÉCIMA OCTAVA.- Concluyo y asevero que la etapa del procedimiento legislativo en que debe darse una presunción afirmativa ante el silencio del legislador es en la de dictamen, cuando la iniciativa aún se encuentra en manos de los legisladores dentro de comisiones, cuando se dictaminan o no, las iniciativas que les son presentadas en virtud de circunstancias políticas, la oportunidad y la capitalización de algún beneficio para los propios legisladores y los partidos políticos a que representan. Debe ampliarse el término que se tiene señalado actualmente de 5 días en el Reglamento Interno, además de contemplarse otras formas de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo, como la presentación de iniciativas de ley por bloque y la profesionalización de los integrantes del Congreso.

DÉCIMA NOVENA.- Las opiniones en contra de estas propuestas son que el Congreso, además de que aumentaría su carga de trabajo, no contemplaría una reforma que les implicara un plazo forzoso para realizar un dictamen en su Reglamento Interior. No obstante, como lo menciona el autor Arturo Garita, Secretario General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República, el Congreso y sobre todo sus integrantes, deben hacer consciencia de su responsabilidad y contemplar los mecanismos que les impliquen una mejoría en su actuación y en lo que respecta a su relación política y legislativa con otros niveles y órganos de gobierno. Concuero con Garita, así como Sartori y algunos otros autores, los que proponen profundizar en el estudio de la técnica legislativa, para dar un toque más técnico al Congreso, elaborar un nuevo Reglamento Interior, más dinámico, la profesionalización de los integrantes del Parlamento, el establecimiento del servicio parlamentario de carrera, abolir la no reelección inmediata de diputados y senadores y establecer un plazo perentorio de tipo obligatorio para las comisiones legislativas, a fin de que se pronuncien por las iniciativas de ley que les hayan sido turnadas, entre otras.¹ Considero firmemente que todas ellas son propuestas realizables, que en su conjunto lograrán que el funcionamiento del Parlamento mexicano sea verdaderamente más eficiente y confiable, en el contexto de los nuevos tiempos políticos.

VIGÉSIMA.- Para que se pueda evaluar el desempeño del Congreso en los nuevos tiempos político-sociales de la actualidad, concluyo que también es importante contemplar los indicadores de desempeño legislativo o parlamentario, los cuales, dan una aproximación real del buen trabajo de los legisladores en un país determinado. Considero que no solamente hay que evaluar las iniciativas aprobadas en un período determinado, sino también el cociente de las iniciativas que ingresan las Cámaras entre las que son aprobadas, al igual que la interacción con los medios de comunicación, la atención y acercamiento con la opinión

¹ BOLAÑOS CÁRDENAS, LEONARDO, CHAURAND ARZATE, CARLOS, ET. AL. ENSAYOS LEGISLATIVOS. (TÉCNICA LEGISLATIVA). México, ITAM, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, pp. 109-121.

pública, la relación con el Ejecutivo y el grado de independencia hacia con él, su tecnificación, entre los más importantes.

Creo firmemente que al tomar en cuenta todos estos indicadores, se podrá tener una idea de la verdadera labor, importancia y trascendencia del Congreso de la Unión; Concluyo así, que se trata de un órgano político-administrativo y jurídico, cuyas funciones y atribuciones deben ser actualizadas, revisadas y puestas al día para que lleven a cabo su real cometido; de tal forma, que si el Poder Legislativo lleva a cabo labores complejas y complementarias, no aisladas, de la misma forma su estudio y propuestas para su mejoramiento no pueden ser aisladas; el Derecho debe ser parte importante en ese proceso de conjunto, así pues, no hay política sin derecho, no hay derecho sin política, la generación de leyes y de política se logra con una buena sincronización de ambas, lo que se traduce y deberá traducirse en mejores instituciones para la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

- ✓ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, PRIMER CURSO. 15ª.ed., México, editorial Porrúa, 2000, 1159 pp.

- ✓ ÁLVAREZ Y ÁLVAREZ DE LA CADENA, JOSÉ. MEMORIAS DE UN CONSTITUYENTE. Compilación de Alberto Enrique Perea. México, Editorial El Nacional, México, 1992, 348 pp.

- ✓ ARNAÍZ AMIGO, Aurora. HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. México, Editorial Trillas, 1999, 332 pp.

- ✓ BATIZ VÁZQUEZ, Bernardo. TEORÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO. México, Ed. Oxford University Press, 1999, 172 pp.

- ✓ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. DERECHO PARLAMENTARIO. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 438 pp.

- ✓ BOLAÑOS CÁRDENAS, Leonardo. CHAURAND ARZATE, Carlos. ET. AL. ENSAYOS LEGISLATIVOS. (TÉCNICA LEGISLATIVA). México, ITAM, Senado de la República, LVIII Legislatura, 2003, 225 pp.

- ✓ BUFALÁ FERRER-VIDAL, Pablo de. DERECHO PARLAMENTARIO. México, Ed. Oxford University Press, 1999, 192 pp.
- ✓ BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 12ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1999, 1085 pp.
- ✓ CALDERÓN MORALES, HUGO H. DERECHO ADMINISTRATIVO I. 5ª. ed., Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix, 2002, 233 pp.
- ✓ CARPIZO, JORGE. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. 12ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, 303 pp.
- ✓ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge. PODER LEGISLATIVO. México, Editorial Porrúa, 2003, 513 pp.
- ✓ FIX ZAMUDIO, Héctor, VALENCIA CARMONA, Salvador. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO Y COMPARADO. 3ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2003, 1087 pp.
- ✓ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. México, Editorial Porrúa, 1985, 416 pp.
- ✓ GONZÁLEZ SCHMALL, Raúl. PROGRAMA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. México, Editorial Limusa, S.A. de C.V., 2003, 455 pp.
- ✓ LABASTIDA, HORACIO. LAS CONSTITUCIONES ESPAÑOLAS. México, Fondo de Cultura Económica, 1992, 266 pp.

- ✓ MIRÓN LINCE, Rosa María, BÉJAR ALGAZA, Luisa. (Coordinadoras). EL CONGRESO MEXICANO DESPUÉS DE LA ALTERNANCIA. México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, 2003, 282 pp.
- ✓ MONTESQUIEU, CARLOS LUÍS DE SECONDAT, BARON DE. DEL ESPÍRITU DE LAS LEYES. Versión Castellana de Nicolás Estevanés. 6ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1985, 453 pp.
- ✓ MORA DONATTO, Cecilia. TEMAS SELECTOS DE DERECHO PARLAMENTARIO. México, Porrúa, Grupo Editorial, Universidad Anáhuac del Sur, 2001, 237 pp.
- ✓ NACIF, Benito. EL CONGRESO MEXICANO EN TRANSICIÓN. México, Centro de Investigaciones y Desarrollo Económico (CIDE), 1999, 35 pp.
- ✓ NARANJO MESA, Vladimiro. TEORÍA CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLÍTICAS. 8ª. ed., Colombia, Editorial Themis, S.A., 2000, 718 pp.
- ✓ OVILLA MANDUJANO, Manuel. TEORÍA POLÍTICA. 3ª. ed., México, s/Ed., 1993, 189 pp.
- ✓ PEDROZA DE LA LLAVE, SUSANA THALÍA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN, INTEGRACIÓN Y REGULACIÓN. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones Jurídicas, 1997, 270 pp.
- ✓ RABASA O, Emilio. HISTORIA DE LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS. 2ª. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, 105 pp.

- ✓ RABASA O, Emilio. LA CONSTITUCIÓN Y LA DICTADURA. Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 1999, 320 pp.

- ✓ SÁENZ ARROYO, VALDES ABASCAL, ROCHA DÍAZ, VALDES VILLAREAL, NELLY NOVOA, SEMPE MINVIELLE, HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, OCEGUERA RAMOS y PIÑÓN REYES, TÉCNICA LEGISLATIVA, Porrúa, México, 1988, 325 pp.

- ✓ SANTAOLALLA, Fernando. DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL. España, Editorial Espasa-Calpe, S.A., 1990, 433 pp.

- ✓ SARTORI, Giovanni. INGENIERÍA CONSTITUCIONAL COMPARADA. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, Cuarta reimpresión en 2000, 227 pp.

- ✓ SAYEG HELÚ, JORGE. EL PODER LEGISLATIVO MEXICANO. 1991, Editorial Trillas, México, 1991, 214 pp.

- ✓ SEMPÉ MINVIELLE, Carlos. TÉCNICA LEGISLATIVA Y DESREGULACIÓN. Porrúa, México, 1997, 305 pp.

- ✓ SEPÚLVEDA IGUÍNIZ, Ricardo. DERECHO PARLAMENTARIO CONSTITUCIONAL MEXICANO. México, Editorial Themis, 1999, 200 pp.

- ✓ SERRA ROJAS, Andrés. CIENCIA POLÍTICA. LA PROYECCIÓN ACTUAL DE LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO. 5ª. ed., México, Editorial Porrúa, 1980, 768 pp.

- ✓ TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. 36ª. ed., México, Editorial Porrúa, 2004, 653 pp.

✓ TENA RAMÍREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, 1808-1997. 20^a. ed, México, Editorial Porrúa, 1179 pp.

II. DICCIONARIOS.

▪ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, GARANTÍAS Y AMPARO. 6^a. ed., México, Editorial Porrúa, 2000, 484 pp.

▪ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Dictamen. DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS. 3^a. ed., Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1998, 567 pp.

▪ PINA VARA, Rafael de. DICCIONARIO DE DERECHO. 2^a. ed., México, Editorial Porrúa, 1970, 355 pp.


III. LEGISLACIÓN.

• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Compila XI. Compilación de leyes federales y del Distrito Federal. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de la Justicia de la Nación. México, 2005.

• Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Compila XI. Compilación de leyes federales y del Distrito Federal. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de la Justicia de la Nación. México, 2005.

- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Compila XI. Compilación de leyes federales y del Distrito Federal. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de la Justicia de la Nación. México, 2005.

IV. JURISPRUDENCIA.

 IUS 2005. Compilación de Tesis de Jurisprudencia y precedentes. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

V. DOCUMENTALES.

- Primer Informe de Actividades de la Comisión de Transportes de la Cámara de Diputados. Año 2, número 3, 2000.
- Informe de Actividades de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública. Junio de 2001 a febrero de 2002.
- Informe Anual de Actividades de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social. 9 de octubre de 2003 a 15 de octubre de 2004.

VI. HEMEROGRAFÍA.

- ESTUDIOS PARLAMENTARIOS. Revista de Política y Derecho Parlamentario, año I, No. 1, México, junio-julio de 1992.

- GARCÍA DE ITURROSPE, Coro Cillán.- Teoría General sobre la Naturaleza de los Reglamentos Parlamentarios. Revista mexicana de Estudios Parlamentarios, No. 2, primera época, Vol. 1, México, mayo-agosto de 1991.

SITIOS DE INTERNET.

- ❖ www.camaradediputados.gob.mx/
- ❖ www.senado.gob.mx/
- ❖ www.scjn.gob.mx/
- ❖ www.bibliojuridica.org/libros/1/142/5.pdf