

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

LA ADMINISTRACIÓN DEL CONGRESO GENERAL



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C

No. 92

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP

**LA ADMINISTRACIÓN DEL
CONGRESO GENERAL**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

No. 92

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto
Director

ISSN 0482-5209
Certificado de Licitud de Título 2654
Certificado de Licitud de Contenido 1697
No. de Reserva 649-89

Publicación Cuatrimestral
Registro número 102 1009
Características 21024 1801

Edición
Comité Editorial
© Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera libre México-Toluca
Col. Palo Alto
Delegación Cuajimalpa, 05110 México, D.F.
Tels. 570 69 45 Y 570 71 40
Número 92 agosto 1996
Impreso y hecho en México

Los artículos que aparecen en esta obra son de la
responsabilidad de los autores y no expresan
necesariamente el punto de vista del Instituto
Nacional de Administración Pública, A.C.

México, 1996

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
siempre y cuando no sea con fines de lucro.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias
Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Adolfo Lugo Verduzco
Presidente

José Natividad González Parás
Guillermo Haro Bélchez
Vicepresidentes

Luis F. Aguilar Villanueva
Carlos Almada López
Sergio García Ramírez
Carlos Jarque Uribe
Arturo Núñez Jiménez
Norma Samaniego de Villarreal
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo López-Portillo
Pedro Zorrilla Martínez
Consejeros

Guillermo Barnes García
Tesorero

Néstor Fernández Vertti
Secretario Ejecutivo

COORDINACIONES

Estados y Municipios
Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

Desarrollo y Formación
Permanente
Elena Jeannetti Dávila

Consultoría
Ricardo Rivera Rosas

Investigación, Documentación y
Difusión
Aníbal Uribe Vildoso

Administración y Finanzas
Vicente Hernández Verduzco

COMITÉ EDITORIAL

Roberto Avalos Aguilar; José Chanes Nieto;
Yolanda de los Reyes; Néstor Fernández Vertti;
Carmelina B. de Perea; Aníbal Uribe Vildoso;

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortiz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl OMZ Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Altolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes	

CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas; Andrés Caso Lombardo;
Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza;
Raúl Salinas Lozano

Índice

Presentación.	1
El Poder Legislativo en la Construcción de la Nación Mexicana. <i>Ricardo Valle Berrones</i>	3
La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización	31
<i>Susana Thalía Pedroza de la Llave</i>	
El Régimen Jurídico de la Administración del Poder Legislativo	43
<i>Eduardo Castellanos Hernández</i>	
El Proceso Legislativo	65
<i>Jesús Rodríguez y Rodríguez</i>	
El Régimen de Responsabilidades de los Miembros del Congreso de la Unión	75
<i>José Luis Vázquez Alfara</i>	
Fortalecimiento del Control Intergubernamental (Un Enfoque Legislativo)	99
<i>José R. Caste/azo</i>	
Las Relaciones entre las Entidades Federativas y el Poder Legislativo Federal	117
<i>Mauricio Va/dés Rodríguez</i>	

La Cámara de Diputados: Estructura y Funciones <i>Carlos Reta Martínez</i>	131
Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados. <i>Jorge Moreno Collado</i>	151
Las Comisiones del Senado de la República <i>Melquiades Morales Flores</i>	181
El Papel del Senado en la Política Exterior Mexicana <i>Fernando Solana Morales</i>	195
La Reforma Política y el Congreso de la Unión. <i>Alfredo Ling Altamirano</i>	205
Una Reforma para la Democracia (El necesario fortalecimiento del Poder Legislativo) <i>Jesús Zambrano Grijalva</i>	221

Presentación

La administración de los poderes legislativos es una tarea delicada, de ella depende en gran medida el resultado de sus labores; sin embargo es poco conocida por los ciudadanos. Para profundizar en ella el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., invitó a distinguidos especialistas, particularmente diputados y senadores, quienes han aportado sus conocimientos y experiencias al respecto.

Gracias a su colaboración, transcrita literalmente, el número 92 de la RAP permite **adentrarnos en temas poco tratados y de gran trascendencia para la democracia**, considerándola no solamente 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.

En él reside esencial y originariamente la soberanía y la ejerce por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados. Tratándose del Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. Durante los recesos del Congreso de la Unión hay una Comisión Permanente.

Para cumplir con sus facultades el Congreso General requiere una organización congruente con las mismas, de servidores públicos para apoyar el trabajo de diputados y senadores, así como de recursos financieros y materiales.

El estudio de los temas relativos al poder legislativo adquiere una mayor importancia en el presente en consideración a la tendencia, no sólo nacional sino también de otros **países, hacia su fortalecimiento. Por ende, día con día se precisarán mejoras a su administración** para satisfacer las expectativas de los ciudadanos que desean constituyan un más vigoroso contrapeso a los poderes ejecutivos, cumpliendo, además de su tradicional atribución de legislar, la de órgano de control de dichos poderes.

Con los trabajos incluidos en el presente número de la Revista de Administración Pública se abren cauces para proseguir la investigación sobre los poderes legislativos. Además, es particularmente deseable su difusión entre los ciudadanos para su cabal comprensión del desarrollo de las labores legislativas y de la organización para

PRESENTACIÓN

cumplirlas. De esta manera podrán aquilatar el complejo y trascendental trabajo de los legisladores.

Igualmente el contenido de este número de la RAP adquiere especial relevancia por plasmar la situación actual de la administración del Congreso General, en virtud de las transformaciones políticas que se están realizando en nuestro país, algunas ya incorporadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para el futuro será referencia obligada para los estudiosos y para los ciudadanos.

El Poder Legislativo en la Construcción de la Nación Mexicana

*Ricardo Uvalle Berrones**

Introducción

La vida de las instituciones se enlaza con el proyecto de país al que se aspira y se tiene. Su compromiso es producto de las condiciones que influyen para que la sociedad pueda ser gobernada de un modo o de otro. Ninguna institución se explica por sí misma. Forma parte de la cooperación, los disensos y los acuerdos que se consiguen.

En este sentido, el Poder Legislativo en México tiene que situarse en lo que ha sido, es y será el país. Su historia política no sólo es secular, sino que se nutre de los acontecimientos más importantes que han configurado la vida nacional. Su tarea responde a periodos no deterministas ni geométricos.

Su importancia reside en que ha sido un protagonista central en los modos y formas que dan cuerpo a la política institucional, la cual condensa las rela-

ciones complejas de la sociedad y el Estado. Es, por tanto, una institución activa en la vida política del país y su papel en la construcción de la sociedad y sus órganos de gobierno está registrada en testimonios formales y factuales que sustentan su responsabilidad pasada y presente, teniendo como referencia los valores de la conciencia nacional.

Antecedentes

La vida legislativa de México se vincula al pasado hispánico y colonial. Su trayectoria es fruto de condiciones históricas y políticas que configuran un sistema de poder centralizado, el cual se implanta durante el periodo de la conquista. Tanto la Casa de Austria como la Casa de los Borbones, se constituyen en instituciones de gobierno que responden a los objetivos de la conquista española.

Se trata desde luego, de una forma de gobierno monárquica, a través de la

* Profesor e investigador de tiempo completo de la UNAM.

cual se organiza y ejerce el poder. Los dominios de ultramar se consuman en el periodo de 1521 hasta la Revolución de Independencia de 1810. El modo de vida implantado a raíz de la conquista genera una cultura de la autoridad que no admite la disidencia. La obediencia se implanta mediante actos que articulan la relación de mando y obediencia, creándose al respecto, las instituciones que favorecerían tal situación.

Es el caso de la figura del Virrey, el Corregidor, el Consejo de Indias, los Intendentes, el Ministerio de Ultramar, el Tribunal de la Inquisición, los Alcaldes y los Ayuntamientos, los Corregidores, las Intendencias. Sin embargo, es hasta la etapa de los Barbones que la Nueva España es gobernada de acuerdo con el paradigma de lo que es el Estado moderno en el sentido más amplio del término. Tal concepción tiene como objetivo conquistar y detentar el monopolio de las funciones públicas, lo cual equivale a ejercer el poder con fundamento en la fuerza física legítima.

En efecto, es con Felipe V que las ideas relacionadas con la noción del poder ilustrado, consistente y vigoroso cobran forma. El ejemplo de Luis XIV para implantar en Francia con la colaboración de su ministro Colbert el orden burocrático y jerárquico da un nuevo impulso a la centralización. De

este modo, la Intendencias¹ recomendadas por José del Campillo y Cossío desde 1743, se traducen en realidad en el periodo de Carlos III quien en 1765, encomienda a José de Gálvez visitar la Nueva España. En 1768 Carlos Francisco de Croix y José de Gálvez elaboran el Informe y plan de intendencias que conviene establecer en las provincias de ese reino de Nueva España.

Es en 1786, cuando se expide la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España. Las Intendencias que se crean son: la Capital de México, Puebla de los Angeles, Nueva Veracruz, Mérida, Oaxaca, Valladolid, Guanajuato, San Luís Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango y Arizpe". A su vez, cada una de las Intendencias estaba integrada por jurisdicciones, territorios y partidos.

Por su parte, los Intendentes tenían a su cargo los cuatro ramos o causas a saber: de Justicia, Policía, Hacienda y Guerra'. De esta manera, las relaciones de subordinación y dependencia contribuyen a que la centralización del poder se acrecente.

En la Nueva España, el ambiente político era cada vez más tenso. La centralización' ilustrada del poder que los

Barbones implantan, genera reacciones que cuestionan el orden establecido. El proyecto modernizador encaminado a asegurar el monopolio de las funciones del Estado para dar un nuevo impulso a la economía, mejorar el funcionamiento de la administración pública y generar la riqueza se fue imponiendo de manera importante. Pero en la perspectiva de la vida política, las oposiciones en contra del poder centralizado empiezan a germinar.

La Revolución de Independencia es consecuencia del orden colonial injusto. Su impacto es el de una eclosión. Tres siglos de dominación habían adormecido, supeditado y desmovilizado a los habitantes de la Nueva España. Cabe destacar, sin embargo, que la decadencia de la monarquía española llega a su momento más crítico cuando Fernando VII abdica en favor de Napoleón Bonaparte en 1808. Este hecho influye de modo determinante en la relación dada entre la monarquía y los territorios colonizados. Se crea en este sentido, una Junta Central de Gobierno y en el seno de la misma se plantea la reunión próxima de las Cortes de Cádiz,

El trabajo solemne de las Cortes da inicio el 24 de septiembre de 1810, es decir, nueve días' después de que estalla la Revolución' de Independencia encabezada por don Miguel Hidalgo y

Costilla. Las Cortes de Cádiz son el antecedente del Poder Legislativo mexicano. Son el sitio en el cual las ideas republicanas y liberales son motivo de debate. En ellas se manifiesta el propósito de luchar contra las relaciones coloniales y centralizadas.

La fuerza moral de la palabra, los discursos y las propuestas se orientan por la senda que pretende dar cabida a la instauración de un orden político democrático y representativo. Conceptos como juntas, asambleas provinciales y la distinción de las funciones legislativa, gubernativa y judicial dan cuenta de que la ideología liberal es la fuente de donde brotan las ideas en favor de un sistema de poder y autoridad que no se finque más en el despotismo ilustrado. Los asuntos relacionados con las formas de participación, representación y de los límites al poder gubernativo, plantean la cosmovisión constitucional del poder.

Es en las Cortes de Cádiz donde se elabora la Constitución Política de la Monarquía Española en septiembre de 1812, la cual no implica un rompimiento con la metrópoli. Tiene dicha Constitución puntos de coincidencia con la línea republicana y liberal. Un logro importante conseguido en los artículos de la Constitución es la propuesta de Miguel Ramos Arizpe para

que sean reconocidas las diputaciones provinciales.

Se avanza con ello en una parte medular del gobierno representativo y así pasó a la instauración de una monarquía limitada. Más específicamente, Ramos Arizpe puede considerarse como el precursor de lo que en la actualidad se denomina el gobierno local. Su propósito es que las diputaciones provinciales sean las que defiendan la autonomía de los gobiernos locales.

Esboza con mesura el inicio del federalismo' y con ello el fin del sistema de audiencias. Las diputaciones provinciales serían órganos con facultades de gobierno para vigilar la asignación de los fondos públicos, el establecimiento de los ayuntamientos, el fomento a la industria, el comercio, la administración de la rentas públicas, de la estadística y los censos entre otros rubros.

La formalidad de las diputaciones provinciales se reconoce en el documento Instrucción para los Ayuntamientos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, dado a conocer en junio de 1813. Sin embargo, los deseos de continuar por los derroteros de la vida liberal y republicana son truncados el 4 de mayo de 1814. Fernando VII, quien fue derriba-

do del poder por la fuerzas napoleónicas, desconoce la vigencia de la Constitución de Cádiz y el trabajo legislativo que hasta entonces habían realizado las Cortes. Parecía que el conservadurismo monárquico triunfaba en el afán de dismantelar el auge e impulso de los postulados liberales y republicanos.

Pero no fue así. El 7 de marzo de 1820, ante el vigor de la energía liberal, Fernando VII es obligado a respetar la Constitución de Cádiz, la cual recobra su vigencia el II de marzo del año mencionado. Más aún, el Virrey Apodaca tiene que reconocer en Veracruz que se efectúen elecciones para elegir representantes ante las propias Cortes. Para 1823, las diputaciones provinciales se habían establecido en: Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Nuevo México, Nuevo Santander, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Texas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. No hay duda de que las diputaciones provinciales de la América Española juegan un papel importante en la defensa de la Constitución de Cádiz, la cual estuvo vigente hasta el II de octubre de 1823. Ante el vigor de las ideas liberales enlazadas con las republicanas, el mismo Fernando VII, al aceptar nuevamente se dijo: "marcharemos francamente, y

yo el primero, por la senda constitucional."

Constitucionalismo y Poder Legislativo en el México Independiente

La vida del Poder Legislativo se vincula de manera estrecha a la construcción de la nación, la defensa del orden jurídico y político con esencia republicana, el deseo de forjar instituciones democráticas y el objetivo de procurar que la organización y el ejercicio del poder no se lleve a cabo con ribetes coloniales ni monárquicos. En este sentido, el origen del poder legislativo se localiza en las Cortes de Cádiz. México surge a la vida independiente el 8 de noviembre de 1821, tiempo en que se forma el régimen administrativo, el cual se integra por las secretarías de Estado y del Despacho de Relaciones Interiores y Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina y la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Es importante señalar que el régimen administrativo precede al orden constitucional, el cual se crea hasta 1824.

La primera Constitución del México Independiente se acuerda en los marcos de fuerzas encontradas'. En efecto, los exponentes del orden colonial

no cejan en su propósito de evitar la independencia política del país. Los partidarios del orden republicano no eran los suficientemente fuertes para ganar una amplia base de poder. Puede decirse que las contradicciones que se generan cuando las fuerzas del cambio y la conservación no consiguen anularse una a la otra. La única opción a considerar es llegar a acuerdos que recojan la postura de los contrarios.

Tuvo razón Fernando Lassalle cuando expresa que "una constitución es la suma de los factores reales de poder". La constitucionalidad a la que se aspira forma parte de un terreno político de subidas y pendientes. Esto significa que los factores reales de poder constituyen el punto de partida para negociar la definición, contenido y vigencia del nuevo orden político y constitucional. Además, cuando en un país no germina y se expresa el espíritu público, es más difícil que la conciencia nacional fructifique. Más aún, un país sin instituciones políticas no sólo legales y legítimas, sino reales, carece de los medios para estimular y acrecentar la vida nacional con un espíritu público vivo y recreado.

Los esfuerzos para conseguir tal propósito se ubican en las proclamas de Miguel Hidalgo y Costilla. Una es el Manifiesto sobre la Defensa de los Derechos de sus Conciudadanos,

donde responde a los ataques que se le hacían en cuanto que se estaba apartando de las creencias de la Santa Iglesia Católica; otra es el Bando de Abolición de la Esclavitud, dado a conocer en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.

No menos importantes son los Elementos Constitucionales formulados por Ignacio Rayón en 1812. De acuerdo con los mismos, propone 38 puntos en los cuales destacan las ideas en favor de la Independencia, la supremacía del Congreso, la vigencia de los tres poderes, la creación de un Consejo de Estado, el reconocimiento de los despachos de Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda y la creación de Tribunales. Asimismo, reconoce la libertad de imprenta, la prohibición de la tortura y la elección de representantes para integrar los Ayuntamientos. Cabe señalar que en la propuesta de Rayón se destacan puntos en favor del orden colonial. Un ejemplo de ello es que reconoce la religión católica como oficial, que la soberanía dimana del pueblo, que reside en Fernando VII y que su ejercicio se manifiesta a través del Supremo Congreso Nacional Americano. Se advierte desde entonces, que el reconocimiento de la Nación mexicana como independiente no sería una empresa fácil de conseguir.

El espíritu en favor de la monarquía española no había muerto. Había resistencias a vencer y en textos como el de Rayón, se advierte que la formación del nuevo orden político tenía que forjarse con base en negociaciones. Otro documento significativo es el de José María Cos, quien en marzo de 1812 da a conocer el Plan de Paz y Guerra. Señala en él, que España y América son parte de la monarquía y sujetas al rey, pero que entre una y otra no hay relación de dependencia o subordinación, y que los europeos residentes en América tengan el rango de ciudadanos y puedan conservar sus fueros y privilegios. El fantasma del orden colonial continúa recorriendo los corredores políticos.

En estas circunstancias, José María Morelos y Pavón da a conocer el 2 de noviembre de 1813 un Manifiesto en el que proclama la importancia de que la América sea reconocida con su independencia y se pronuncia porque los **europeos "ya no os canséis en inventar gobiernitos. La América es libre aunque os pese".** El 14 de septiembre de 1813, Morelos? da a conocer un proyecto importante para el país: Los Sentimientos de la Nación. En el mismo se define el proyecto de nación independiente que debe ser México y constituye a la vez el sustento de la Constitución de Apatzingán.

Los Sentimientos de la Nación son la tesis política más importante que se formula para declarar que la América debía ser libre e independiente de España o de otra nación o gobierno. No **reconocen ningún vestigio en favor de la monarquía**. Por el contrario, postulan entre otros aspectos la división de poderes, que la soberanía dimana del pueblo y que el Supremo Congreso Nacional es su depositario, que se moderen la opulencia y la miseria, que las leyes sean generales, que se proscriba la esclavitud, que los empleos sólo sean para los americanos y expulsar de la patria al enemigo español. Reconoce también que la religión católica sea **única**.

De este modo, Morelos plantea la defensa nacionalista de la América, lo cual implica dejar de lado posturas "conciliadoras" y moderadas. Se define en favor de crear un orden político **y constitucional que fuese consecuente** con el ideario del Movimiento de Independencia.

Su postura se caracteriza por sintetizar y proponer una visión moderna de lo que debe ser el poder. Puede decirse que la influencia universal del liberalismo germina en la conciencia de Morelos y que, teniendo claridad de las **circunstancias que el país vivía, asume** el compromiso de estructurar la Na-

ción a partir de una visión democrática, justa y representativa.

Su visión es determinante para orientar el contenido de la Constitución de Apatzingán. Esta no tiene ninguna influencia de la Constitución de Cádiz. La Constitución de Apatzingán es auténtica^P, propositiva y con una declaración radical en cuanto a lo que postula. Incorpora en sus capítulos y artículos relacionados con la soberanía, la forma de gobierno (provincias) y que la representación de la soberanía del pueblo estará a cargo de un Supremo Congreso Mexicano. Declara que la soberanía reside originariamente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional integrada por diputados.

En dicha Constitución también destaca los rubros de la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad de los ciudadanos. Prescribe que la leyes igual para todos. Reconoce la instrucción pública en favor de todos los ciudadanos, así como la libertad de pensamiento, discusión y manifestación. Menciona que son ciudadanos de América los que han nacido en ella. Define cuáles son las atribuciones de la soberanía: dictar leyes, hacerlas ejecutar y aplicarlas a los casos particulares. Se refiere desde luego a la vigencia de la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En este sentido, la organización y el funcionamiento del poder configuran **un gobierno moderno, con ascendencia liberal**, regido por la legalidad y respetuoso de los ciudadanos que articula en un sentido de atribución y respeto la vida política de las provincias sobre bases que pueden categorizarse como federalistas. No hay duda pues, que la visión política de Morelos es propia de un estadista.

Está más allá de la política de ocasión. Postula un gobierno ilustrado y comprometido con una causa: construir un país con nacionalismo, libertad, independencia y justicia. Con Morelos, la palabra república deja a un lado la idea de monarquía. Para él, las formas del poder no son de superficie sino de fondo. El contenido del poder no es casual sino definido, categórico y comprometido.

Por eso, la Constitución de Apatzingán ocupa un lugar central en la etapa del México Independiente. Por ella, las ideas liberales se traducen en hechos, instituciones y logros. El viejo orden colonial se quebrantaba pero no es reemplazado en su totalidad por el liberalismo y el republicanismo. La confrontación entre el proyecto de lo que debía ser el país aumentaba.

El reconocimiento de la independencia de México es testimonio de cómo las

fuerzas en pugna llegaron a acuerdos para lograrla. En efecto, el criollo Agustín de Iturbide y el insurgente Vicente Guerrero firman el **Plan de Iguala** en el cual se reconoce la vigencia de un régimen monárquico, el reconocimiento de la religión católica como única y oficial y la vigencia de los fueros y privilegios" para los estamentos militares y eclesiásticos.

El Acta de la Independencia Mexicana es firmada el 28 de septiembre de 1821, Y la misma reconoce que en el lapso de trescientos años, la Nación no tuvo voluntad propia, libre uso de su voz y que dejaba atrás la opresión en que había vivido. Entre los postulados de la Constitución de Apatzingán y el Acta de la Independencia Mexicana no hay similitud; hay contrastes que demuestran cuál era el proyecto que tenían tanto los insurgentes como los grupos que estaban a favor del orden colonial.

Es de puntualizar, sin embargo, que el Acta reconoce a diferencia del Plan de Iguala, que la Nación mexicana es soberana e independiente y que con España sólo tendrá vinculas de amistad, no de subordinación. En este sentido, el espíritu de las ideas de Morelos había contribuido a lograr tal propósito.

La Constitución de 1824 y el Poder Legislativo

Los trabajos para formar el orden constitucional del México Independiente también se encuentran en Los Tratados de Córdoba firmados por Agustín de Iturbide y Juan O'Onojú, último virrey de la monarquía española. Se acuerdan entre otros puntos la creación de una Junta Gubernativa, una Regencia y la convocatoria a un Congreso Constituyente. Las disposiciones que rigen al país en aquellos momentos son las que no se oponían a los acuerdos del Plan de Iguala. Se restituye en este marco la vigencia de la Constitución de Cádiz que, por su orientación no colonial ni pro clerical, es vista con desconfianza por los sectores no proclives a la Independencia del país, los cuales encontraron en Agustín de Iturbide a un exponente de su causa. Cabe destacar que el propio Iturbide es quien ocupa la Regencia considerada en Los Tratados de Córdoba.

El 10 de noviembre de 1821 se convoca a los trabajos del Congreso Constituyente. El 24 de febrero de 1822 se integra por vez primera el Poder Legislativo del México Independiente creándose la Cámara de Diputados, misma que inicia sus trabajos en la

Iglesia de San Pedro y San Pablo. Sin embargo, la lucha entre los partidarios del viejo y el nuevo orden político no **sólo persiste sino que se intensifica.**

Las diferencias entre el Congreso y la Regencia presidida por Iturbide surgen de inmediato. Mientras el Congreso decide no continuar favoreciendo a los sectores de la burocracia civil y militar disminuyéndoles el sueldo, la Regencia no acepta tal situación.

Puede considerarse este desacuerdo como el preámbulo de lo que será en la historia de México la lucha entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Aprovechando las circunstancias de que las Cortes de Cádiz desconocen tanto el Plan de Iguala como Los Tratados de Córdoba, Iturbide", mediante un golpe de Estado, se proclama el 19 de mayo de 1822, Emperador del Imperio Mexicano. Emerge así, la primera dictadura del México Independiente.

El Congreso es disuelto por la dictadura presidencial en octubre 31 de 1822, creándose en su lugar una Junta Nacional Instituyente. Se cancela así la voz de la sociedad, alejándose la posibilidad de instaurar sobre bases pacíficas el orden político con ascendencia republicana. La disolución del Congreso provoca la proclama del Plan de Casa Mata, el I de febrero de 1823. Este

Plan agrupa a personalidades disímbo- las como Antonio López de Santa Anna, José Antonio Echávarri, Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, quienes demandan la reinstalación del órgano que detenta la representación de la soberanía nacional, lo cual se consigue el 4 de marzo de 1823.

La dictadura de Iturbide provoca que las tendencias en favor del federalismo y la constitucionalidad tengan mayor fuerza. La necesidad de convocar a los trabajos del Constituyente fructifican en noviembre de 1823. En este marco, las provincias desempeñan un papel crucial para acelerar el curso de los acontecimientos que debían formalizar la redacción del Acta Constitutiva de la Federación, la cual se aprueba el 4 de enero de 1824 y el 5 de octubre de ese año es publicada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos documentos reflejan que el Poder Legislativo logra culminar la obra política y constitucional para crear en beneficio del México Independiente un sistema de instituciones que deben contribuir a la unidad civil de la nación y al reconocimiento de que el poder tiene que sujetarse a límites, atribuciones, contrapesos, legalidad y legitimidad.

Es con la Constitución de 1824 que se forman los cimientos, estructuras e instituciones del Estado mexicano con un perfil moderno, liberal, democrático y republicano. Sin duda, los trabajos del Poder Legislativo son importantes, sobre todo porque con la adhesión al sistema federalista de gobierno!', se crea la representación de los estados que es el Senado de la República. De este modo, con la vigencia del federalismo se fomentan las condiciones en favor de la descentralización y democratización del poder.

No obstante los propósitos para que el orden constitucional no sólo organice el poder sobre bases republicanas y federalistas, puede señalarse que tenía puntos que después serían motivo de más desacuerdos entre los partidarios del viejo y el nuevo orden. Uno de esos puntos es que el Poder Ejecutivo se organiza con dos titulares: el presidente de la República y el vicepresidente.

En el intento por conformar un régimen político con matiz parlamentario, lo único que se consigue es una mayor rivalidad entre ambos titulares. Otro punto es que las facultades conferidas al Poder Legislativo son tan amplias que el Poder Ejecutivo queda como institución dependiente del mismo. En el afán de limitar las facultades de la rama ejecutiva, el presidente de la Re-

pública no tiene formalmente margen amplio de autonomía y decisión. Se propicia de este modo, el conflicto institucional entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El Ejecutivo de 1824 es constitucionalmente débil ante el órgano de la sociedad que es el Congreso. Su diseño como estructura y centro de poder trae consigo el deseo de configurar una presidencia sin ascendencia monárquica. Se opta por un Poder Ejecutivo sujeto no sólo a límites legales sino funcionalmente dividido y representado por el presidente y el vicepresidente.

Sin embargo, más de trescientos años de mando unipersonal, mismos que germinan desde la etapa prehispánica, tienen más peso histórico y político para rebasar los candados constitucionales los cuales favorecen al Congreso para que vigilara muy de cerca lo que el Ejecutivo realiza.

Es importante destacar que la elaboración de la primera Constitución del México Independiente es fruto de negociaciones arduas y no menos difíciles. Sin duda, es una aportación clave para definir el contenido, ámbito y potestad de lo que debe ser un Estado **moderno. Su espíritu, orientación, artículos y significado** son positivos, pero no puede ni debe soslayarse *que* su ar-

ticulación como documento de primer orden, no testimonia el triunfo pleno de los republicanos y demócratas.

Fue necesario llegar a alcanzar acuerdos no deseados, pero si necesarios para que empezara a tener vigencia. El costo para conseguir su vigencia es el reconocimiento de la religión católica y de los fueros en beneficio del clero y la milicia. Esto significa que la constitucionalidad tuvo un freno importante. No podía aplicarse a dos fuerzas contrarias a la unidad política del país. Los mandos superiores del clero y la milicia se oponen al orden democrático porque afecta sus fueros y privilegios.

Además, el clima político del México Independiente estaba agitado. La tentativa del golpe de Estado no había desaparecido. La lucha por el poder continuó dándose en medio de pugnas ideológicas, pragmáticas y bélicas. No obstante, el presidente Guadalupe Victoria logra llegar al término de su periodo.

La elección del sucesor tiene que negociarse, ya que cuando Vicente Guerrero" aspira a la Presidencia de la República, Manuel Gómez Pedraza, triunfador en las elecciones de 1828, es desconocido por Antonio López de Santa Auna para que gobierne Guerrero. Anastasia Bustamante, compañero

de fórmula (vicepresidente) de Vicente Guerrero logra, mediante un cuartelazo, la Presidencia de la República y posteriormente es depuesto por Manuel Gómez Pedraza". Se corrobora así, que la lucha por el poder continúa siendo no de manera constitucional. Los reacomodos son cruentos y constituyen un medio para que las facciones en pugna con apego al realismo político diriman sus posiciones y controversias.

En las elecciones de 1828, nuevamente, exponentes del orden conservador y liberal aspiran respectivamente a la presidencia y vicepresidencia de la República. Antonio López de Santa Anna y Valentín Gómez Farías son la fórmula que aspira a la conducción del país. Su filiación política e ideológica da cuenta de otra negociación que permita el cumplimiento del orden constitucional de 1824.

Centralismo y dictadura presidencial

El oleaje conservador no era algo latente en un país que, como México, luchaba para integrarse como Nación. Por el contrario, era parte del realismo político que da vida a los grupos opuestos no tan sólo a la unidad política y civil, sino deseosos de reinstaurar

un gobierno que favoreciera un sistema de privilegios para el clero y la milicia.

Los exponentes del Partido Conservador no deseaban un Estado laico, secular y civil. Querían un poder que condensara los intereses de "Dios y el César". Debía ser un poder en que las clases propietarias, al igual que los estamentos clericales y de la milicia tuvieran a salvo sus propiedades y fueros. Debía ser un poder no proclive a las ideas federalistas sino centralistas. Deseaban integrarlo con bases centrales y para ello no vacilaban en que estuviese garantizado con la vigencia de la dictadura presidencial.

El proyecto de país que los grupos conservadores deseaban es antiliberal y por tanto, no receptivo al federalismo. Desde 1833 empiezan una campaña fuerte en contra de la Constitución de 1824, sobre todo porque la elección de Valentín Gómez Farías como vicepresidente de la República y cuya personalidad se caracteriza por su raigambre y compromiso liberal no es aceptada.

Entre las medidas que adopta el gobierno de Gómez Farías que son un prelude de las reformas progresistas que culminaría el presidente Benito Juárez destacan: 1) la supresión del diezmo; 2) el cumplimiento compulsi-

vo de los votos monásticos; 3) la prohibición de los clérigos para abordar en el púlpito temas políticos; 4) que la instrucción pública se orientara con valores laicos y la secularización de las misiones en las Californias.

Para el Partido Conservador, lo importante consiste en romper la vigencia de las medidas de Gómez Farías. Los pasos para conseguir este propósito es desconocer lo realizado. Entre 1833 y 1834 inicia la demolición de las reformas¹⁶ liberales. Se postulaba la necesidad de firmar un nuevo Concordato con la Santa Sede. También que el gobierno no tuviera influencia para decidir en la designación de los cargos eclesiásticos que integraban el Patronato. Del mismo modo, que continuara a través del clero católico el monopolio de la enseñanza pública.

El poder del clero no era sólo espiritual sino terrenal. Tenía bajo su dirección a otras instituciones como los hospicios, los hospitales y los colegios. Su influencia se extendía a las ciudades y los pueblos; tenía vínculos fuertes con diversos grupos de la sociedad. Cuidaba con esmero que parte importante de sus rentas se destinaran a la educación de la juventud. Su tarea de adoctrinamiento la lleva a cabo sistemáticamente. Así, su influencia social le permite ganar margen político. Al ocuparse de tareas sociales ramifi-

cadas y con los beneficios de las propiedades que disfrutaba, el clero católico se identifica con la causa de los conservadores.

Los unía una red de intereses y valores que era capaz de frenar los intentos por secularizar la sociedad con la vigencia de un gobierno civil. Por eso, la idea de un gobierno nacional no cuajaba en un país que, como México, tenía contrastes sociales, políticos y económicos que eran difíciles de erradicar en un clima político de tensión y divisiones. La falta de espíritu nacional quebrantaba el orden administrativo e impedía que hubiese un orden público vigoroso, que permitiera a la vez, el cultivo, respeto y preservación de la moral pública. La sociedad mexicana vivía con ausencia de igualdad, de ciudadanos plenos y libertades reales. No era factible la existencia de un gobierno nacional? en condiciones donde el espíritu de cuerpo (milicia y clero) impide la aplicación común de la ley.

El Partido Conservador lograba avanzar para que en el país **110** fructificara la existencia de una sociedad moderna, es decir, civil, laica y secular. Por lo mismo, la vigencia de la igualdad jurídica y política no era tangible y en cambio la pervivencia de intereses opuestos a que el poder público fuese autónomo hloqueaba los intentos por configurar un poder político "que diera

a Dios lo que es de Dios y a César lo que es del César".

Las tendencias a favor del Partido Conservador fructifican en el objetivo de anular tanto al federalismo como a la república. Los intentos centralizadores ganaban un lugar clave en la conducción del país. Son las fuerzas centralistas las que consiguen que la Constitución de 1824 pierda su vigencia cuando el 15 de diciembre de 1835 se dan a conocer las Bases Constitucionales que prescriben la vigencia formal del sistema centralista de gobierno.

El poder del conservadurismo que tiene carácter de formal y de facto consigue ganar posiciones importantes. El Congreso con mayoría conservadora autoriza la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales, las cuales imponen un régimen político en el que los poderes son virtualmente anulados. Se crea la figura denominada Supremo Poder Conservador que, por encima de la rama ejecutiva, legislativa y judicial, tenía facultades para inmovilizar las atribuciones, balances y modos de ejercer la división de poderes.

Puede decirse que es un poder superpuesto que tenía facultades amplias como: vigilar y supervisar al Poder Ejecutivo, autorizar las reformas constitucionales que lleve a cabo el Con-

greso, declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte. Además, Las Siete Leyes Constitucionales afianzaban el centralismo al señalar que los gobernadores sean nombrados por el Poder Ejecutivo, que las Juntas Departamentales quedaran bajo la autoridad del Congreso de la Nación y que el nombramiento de los tribunales en los Departamentos estuviese a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Sin duda, la constitucionalidad centralista de 1836 da un golpe fulminante a las instituciones que sustentan la vigencia de una sociedad que luchaba por acceder a la vida moderna. Se cancelan con ella los principios básicos de participación y representación política. Se auspicia que el ejercicio del poder no sea democrático; menos justo ni equilibrado.

La constitucionalidad centralista incorpora a su espíritu y contenido la teología del poder, dado que la creación del Supremo Poder Conservador! tenía como justificación de sus acciones que únicamente es responsable ante Dios. También defiende sin mayor restricción los fueros eclesiástico y militar. En esta fase de la vida del país, el Congreso de la Nación no desempeña un papel positivo ni reivindicativo. Contribuye a reforzar a las "fuerzas del retroceso", creando la constitucio-

nalidad y legalidad en beneficio del orden político conservador.

De este modo, todo esfuerzo de negociación, acuerdo y tolerancia son combatidos por la centralidad constitucionalista. Las fuerzas políticas que emergen no tenían cabida en la representación política del país que es el Congreso. Esta situación provoca que los reacomodos políticos estuviesen amenazados por la fuerza de las armas y los golpes entre las facciones en pugna. La constitucionalidad centralista es la causa para que la dictadura presidencial no se diluya. Cuando Santa Anna gobierna se opone a la vigencia del Supremo Poder Conservador. Su oposición se apoya en la realidad que da cauce a la dictadura presidencial.

Entre los costos políticos de la centralidad constitucional generada por el Congreso de la Nación destaca la Declaración de Independencia de Texas, la cual sucede el 2 de marzo de 1836. Los movimientos separatistas cobran fuerza y la vuelta al federalismo también se plantea. En 1840 Yucatán se proclama territorial y políticamente independiente de México hasta que tenga vigencia el sistema federal.

También se unen a este propósito Sonora, Nuevo México y Puebla, Veracruz, Chiapas y Zacatecas. Ante la

reacción creciente de las entidades, Santa Anna cabeza de los grupos conservadores, formula una iniciativa para que el Supremo Poder Conservador declarase que el Congreso tuviera facultad constituyente.

Este hecho sucede el 15 de junio de 1839. Pero los grupos conservadores no renuncian a las tendencias centralistas. Apoyados en la firma de las Bases de Tacubaya se pone fin a la constitucionalidad de 1836. El 14 de junio de 1843 se dan a conocer las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en las cuales se **ratifica una nueva versión de la constitucionalidad**", la naturaleza centralista del poder, la vigencia de privilegios y la proclama formal de la religión católica. Los efectos negativos del centralismo dan como resultado que en abril de 1844 los Estados Unidos reconozcan la Independencia de Texas. Y el 2 de febrero de 1848 se formaliza a través del Tratado de Guadalupe Hidalgo la pérdida significativa de 2 millones de kilómetros cuadrados en detrimento del territorio nacional.

El retorno de la constitucionalidad liberal y republicana

Erigido en un César regresivo, Antonio López de Santa Anna y los grupos

conservadores a los que pertenece y representa, viven un periodo intenso en el cual los reacomodos del poder no cesan. Los pronunciamientos contra el centralismo y en favor del federalismo es la constante que refleja el estado de cosas que vive el país. Es con el **Plan de Ayutla**" proclamado el 1 de marzo de 1854 que da inicio el desconocimiento de Santa Anna como presidente de la República. El desconocimiento lo encabeza Ignacio Comonfort" y constituye la avanzada de los grupos que se pronuncian para llevar a cabo los cambios progresistas que el país requería.

En efecto, las fuerzas liberales empiezan a recobrar fuerza e influencia. Previamente, en 1855, se emiten disposiciones que procuran acelerar la secularización y el laicismo en la sociedad. Es el caso de la Ley sobre Administración de Justicia, misma que suprime los fueros eclesiástico y militar en materia civil. La Ley Lerdo señala la adjudicación de las fincas rústicas y urbanas al mejor postor. La Ley Iglesias establece tarifas para proporcionar servicios eclesiásticos. Estas leyes se suman a la importancia de convocar a un Congreso Constituyente, lo cual sucede el 17 de octubre de 1855. El Congreso inicia los trabajos el 17 de febrero de 1856. El 5 de febrero de 1857 es promulgada la nueva Constitución.

El nuevo orden constitucional tiene ante sí factores de poder que luchan contra su definición liberal y progresista. La disputa del poder continuaba. Es Félix Zuloaga, quien inicia el desconocimiento de la Constitución. Como aliado del Partido Conservador y de los grupos del clero católico los identifica su oposición a las leyes de orden común.

Los ribetes del conservadurismo logran prevalecer. Les incomoda la Constitución de 1857 porque es contraria a los fueros y privilegios. Además, los conservadores reciben un golpe seco, cuando en el nuevo orden constitucional no se integra en el régimen político al Senado, sino únicamente a la Cámara de Diputados.

Esto tiene su razón de ser porque en el Senado tuvieron cabida los grupos contrarios a la integración de una sociedad con base en su unidad civil y política. El nuevo orden constitucional reconoce las libertades de trabajo, imprenta y la prohibición de títulos y honores. No más Altísimas Serenísimas. Los pasos en favor de las libertades y los derechos modernos son dados de manera importante. Simultáneamente, las tesis federalistas se retoman como respuesta a los efectos no favorables que habían desencadenado las tendencias centralistas. Desde el punto de vista político, el proyecto para implan-

tar las instituciones republicanas y liberales tuvo apoyos no exentos de resistencias. La lucha de los opuestos dada entre los conservadores y liberales no es casuística ni coyuntural.

Su fondo se localiza en el tipo de proyecto que se tiene para forjar la vida nacional del país. Liberales y conservadores son, en tiempo de lucha, política e ideológicamente grupos opuestos. Su concepción del poder era no sólo distinta sino antitética. Para los liberales, México debía construirse como una sociedad moderna teniendo un gobierno civil fuerte. Para los conservadores, el país no tiene que dar cabida al federalismo democrático ni desconocer los privilegios de grupos y clases. Para los liberales, el cambio que proponen es progresivo y democrático, mientras que para los conservadores debe ser centralista, sin dar cauce a la igualdad jurídica y política que es propia del mundo moderno.

Para dar un impulso moderno y estructural a la sociedad mexicana, la presidencia de Benito Juárez tiene la visión de que el Estado es una acepción moderna no acabada de formarse y por tanto, su poder nacional es más formal que real. Para los liberales, el Estado es una institución clave para transformar la sociedad. Sin él, no es posible organizar a la sociedad como **nación**.

Por el Estado, la sociedad tiene que transformar sus condiciones de vida, aspirando a que la justicia y el bienestar sean factibles en un orden democrático. Los liberales sabían que el Estado debía jugar un papel de compromiso para organizar y desarrollar la sociedad. Sabían que la autoridad civil debe ser reconocida y aceptada por los grupos no estatales. Sabían que el poder del Estado debe ejercerse con sentido positivo para erradicar de la sociedad los obstáculos que frenaban su desarrollo. En México, el obstáculo mayor para la exitosa vida del Estado era el poder económico y político de la Iglesia Católica, la cual siempre se opuso a la existencia de un Estado nacional y se negaba a cumplir las normas de alcance público.

Para forjar al Estado nacional y dar cabida a la secularización de la sociedad, el gobierno de Benito Juárez expide las Leyes de Reforma. Con ellas, se defiende el derecho que el Estado **mexicano tiene para vivir como institución** regia, soberana y autónoma. Con visión de estadista y con políticas de fondo, Juárez inicia la transformación estructural en la vida de la sociedad y el Estado.

En 1859 dicta medidas relevantes". El 12 de julio expide la Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero; el 23 de julio reconoce que el matrimonio es

una institución civil y válido únicamente ante la propia autoridad civil; el 31 de julio instituye que cesa la injerencia del clero católico en la administración de los cementerios y panteones; el 3 de agosto es retirada la legación de México en la Santa Sede. El 4 de diciembre de 1860 se reconoce la libertad religiosa y con ella la libertad de cultos. Además, el 2 de febrero promulga la Ley de Imprenta la cual reconoce que la libertad de escribir y publicar son inviolables. De este modo, la libertad de pensamiento es parte neurálgica del laicismo y elemento toral para que la vida civil, que es propia de la conciencia de los individuos, no sea limitada con la defensa de una sola religión, en este caso, la católica.

Las Leyes de Reforma" son parte esencial para construir la nacionalidad mexicana. Son promulgadas teniendo como acontecimientos la lucha sin cuartel que los grupos conservadores tenían contra la Constitución del 57. Contribuyen a vencer al gobierno de Maximiliano de Habsburgo, que el 10 de abril de 1865 da a conocer el Estatuto provisional del Imperio Mexicano y cuando triunfa la República con Juárez a la cabeza, empiezan a tener una vigencia que será definitiva para que una vez que triunfe la causa de los liberales el 15 de julio de 1867,

se apliquen sus tesis en favor de una sociedad moderna.

Para afianzar la formación del nuevo orden jurídico y político, el 29 de mayo de 1873 se incorporan las Leyes de Reforma a la Constitución de 1857 y se reinstala el Senado como parte del Congreso. En este sentido, el Congreso de la Nación juega un papel clave, progresista y constructivo para que la sociedad mexicana se desarrollara con apego a la secularización y el laicismo.

Las libertades civiles son reconocidas para secularizar al Estado y reconocer que el poder político únicamente germina y se consolida cuando los poderes no estatales son subordinados al imperativo de que la vida del Estado no admite poderes paralelos, cogobierno ni aplicación excepcional de la ley. Es importante destacar que el Congreso contribuye a que la razón de Estado del Estado mexicano fructifique en favor de él y la sociedad.

Por mandato constitucional, el Estado y la Iglesia son diferentes e independientes entre sí. Pero en razón de la soberanía y la autoridad civil, sólo el Estado es la institución que tiene el poder, las atribuciones y los medios para ejercer su autodeterminación política. Por ello, el Estado mexicano al expropiar potestad, atribuciones y jurisdicción a la Iglesia Católica, se gana

en sí y para sí el derecho que tiene a vivir detentando el monopolio al uso legítimo de la fuerza física.

De la dictadura presidencial al constitucionalismo social

Con la muerte de Benito Juárez, el 18 de julio de 1872, la disputa por el poder ingresa a otra fase. Le corresponde a Sebastián Lerdo de Tejada ocupar la Presidencia de la República, la cual deja el 28 de noviembre de 1876, dado que Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec lo derrumba del gobierno.

Con Díaz, la Constitución del 57 pierde su vigencia, la cual se había recobrado cuando triunfa la República con Juárez. Su llegada al poder es a través de un golpe de Estado. Ocupa la presidencia de la República de manera transitoria del 6 de diciembre de 1876 al 16 de febrero de 1877, pasando por la titularidad del Poder Ejecutivo del 17 de febrero al 4 de mayo de 1877. Funge como presidente constitucional del 5 de mayo de 1877 al 30 de noviembre de 1880. Se reelige de manera sucesiva en 1884, 1888, 1892, 1896, 1900 Y 1904 Y en el último tramo de su gobierno, 1904-1910, reestablece la vicepresidencia.

Porfirio Díaz tuvo una concepción centralista, borbónica, monocrática y burocrática del poder. Percibe con claridad que la Constitución de 1857 sujeta el Ejecutivo al Legislativo. Sin embargo, nunca denostó a la Constitución referida y demostró habilidad para invocar una política de conciliación- " nacional, guardando las formas para simular con eficacia que el orden constitucional se respetaba y cumplía.

Dirige el país con acciones de dictadura soberana y gana las elecciones para perpetuarse en el cargo ejecutivo con la apariencia de un presidente civil. En esta línea fue exponente de lo que Johannes Curviuns escribió en su *Discursus de arcanis rerum publicarum*, en los cuales aconsejaba que "el pueblo es engañado de tal manera que piensa tener precisamente aquello que **no** tiene".

Díaz gobierna con facultades extraordinarias" para crear las bases de la estabilidad del país propiciando que el progreso material (formación y reproducción de la riqueza) sean la base para alcanzar la prosperidad. La premisa de su gobierno es *poca política y mucha administracione*,

Díaz centraliza el poder de manera continua y auspicia que en el Congreso sean representados los grupos con mayor poder económico, excluyendo por

sus condiciones de vida a la población que en su mayoría vivían como peones acasillados. Gobernó" fundamentalmente en favor de los grupos empresariales extranjeros. A los empresarios nacionales no los favorece significativamente con políticas de gobierno. Además, la concentración de la riqueza agudiza los polos de la riqueza y la miseria, provocando condiciones injustas de vida en los grupos asalariados. Su política de pan y palo²⁸ se reforzó para mantener "la libertad, el orden y el progreso".

La oposición contra la dictadura presidencial de Díaz se intensifica a partir de 1900 hasta que deja el poder en 1910. La reacción contra la dictadura se alimenta de proclamas liberales y democráticas, acompañadas de demandas en favor de la justicia social. El clima político contra" la dictadura conjugaba cada vez más oposición, lucha, denuncia y proselitismo.

Los cimientos del régimen político son sacudidos con diversos movimientos que son el antecedente de los trabajos del Constituyente de 1916. Es el caso que inicia Camilo Arriaga el 30 de agosto de 1900 y que constituye el preámbulo de las actividades del Partido Liberal al proclamar la libertad de imprenta, elecciones municipales, atención a los problemas agrarios y la liquidación de las prácticas de agio.

Personajes como Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera y Manuel Sarabia desempeñan un papel importante en el ambiente de politización que se creaba en contra del presidente Díaz. La reivindicación por mejores condiciones de vida iba en aumento. Por ejemplo la demanda por una jornada de ocho horas, la prohibición del trabajo infantil, el mejoramiento de la protección y la higiene en los talleres, la indemnización por accidentes de trabajo y la necesidad de vigilar que no se trabajara sin límite, constituyen un sistema de propuestas que denuncian cómo la riqueza material se formaba a costa de atentar contra la vida de los trabajadores.

En la esfera política, el Plan de San Luis proclamado por Francisco I. Madero se pronuncia contra el orden establecido por la dictadura. También con su obra La sucesión presidencial de 1910, Madero invita a la oposición a que se uniera en contra del régimen de Díaz. La convocatoria para luchar por la democracia política, el derecho a ejercer el sufragio efectivo y universal, luchar contra la reelección, son el inicio para acelerar la caída del antiguo régimen.

En materia social, el Plan de Ayala dado a conocer por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, reivindica la

cuestión agraria con apego a los valores de que la tierra es de quien la trabaja. Acabar con la usurpación de los bienes comunales (tierras, montes y aguas) es la bandera que tendrá influencia en la redacción del artículo 27 de la Constitución de Querétaro.

En la esfera laboral, los movimientos de Cananea y Río Blanco son decisivos para sentar las bases del derecho al trabajo. El reclamo por humanizar las condiciones de trabajo no cesa. Salarios justos, reducción de la jornada de trabajo, el descanso en los días festivos, la supresión de multas por defectos en la producción y la eliminación de la obligación de trabajar durante toda la semana, son los planteamientos fundamentales para evitar la explotación de la fuerza de trabajo.

Por eso, la revolución de 1910 es el movimiento que rompe con la vigencia de un orden político cargado de **anti-democracia, privilegios, injusticias**, explotación y miseria. Fue un movimiento profundo que se extiende a lo largo y ancho de la sociedad. Constituye una toma de conciencia para reestructurar las relaciones de poder, dando cauce a los valores de la modernización. En efecto, las demandas agrarias, laborales y políticas dan cuenta de que en México la modernización no puede impulsarse más con la dictadura, sino que era necesario la vi-

gencia de un orden democrático para romper con privilegios e instituir la vigencia de la igualdad jurídica y política.

Estos antecedentes son los que sitúan los hechos relacionados con la elaboración de la Constitución de 1917. Para tal efecto, la Asamblea Constituyente se reúne del 20 de noviembre de 1916 al 5 de febrero de 1917. Sin embargo, los acontecimientos previos a los trabajos legislativos no dejan de ser impactantes.

Desde la muerte del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente Pino Suárez, pasando por la dictadura de Victoriano Huerta, la proclama del Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza desconociendo a Huerta como presidente de la República, hasta llegar a la Convención de Aguascalientes, el país vive una auténtica disputa por el poder que incluso le cuesta la vida a caudillos como Emiliano Zapata y Francisco Villa.

Los reacomodos de las facciones revolucionarias y la persistencia de los partidarios del antiguo régimen, son factores que demuestran cómo las revoluciones al sacudir y destruir estructuras disímboles de poder, liberan fuerzas que deben estabilizarse para iniciar el proceso de institucionalización de un país; en este caso, México.

Los trabajos de la Asamblea Constituyente son el inicio para que la revolución se transforme en gobierno. Esto significa la creación de instituciones políticas que posibiliten los valores de la vida pública en razón de la libertad, la justicia y el desarrollo. En este sentido, las discusiones sociales del Constituyente tienen su origen en los acontecimientos previos y durante la Revolución de 1910.

Por eso, a diferencia de los grupos que deseaban la vigencia de la Constitución de 1857 para dar vigencia a las libertades formales y abstractas, un grupo de constituyentes como Heriberto Jara, Francisco Múgica, Froylán Manjarrez, Pastor Rouaix, Luis G. Monzón, Héctor Victoria y Luis Espinosa entre otros, luchan para que el documento constitucional incorpore en cuanto definición y compromiso las demandas sociales relacionadas con los asuntos agrarios y laborales.

El Constituyente de 1916 redacta la Constitución que tiene vigencia a partir del 5 de febrero de 1917. Es una Constitución? que consagra el laicismo y la secularización, ratifica el régimen presidencial teniendo como centro la división de poderes, institucionaliza la representación de los estados en el Poder de la Unión a través del Senado, ratifica a la Cámara de Diputados como voz y participación de la

sociedad civil, elimina la vicepresidencia de la República, da cabida a la vida municipal, reconoce las libertades subjetivas privadas y las libertades subjetivas públicas, proclama los derechos sociales, confiere al Estado la administración de los bienes de la Nación y define las bases para que su actividad económica sea condición para garantizar una más justa distribución de la riqueza social.

El orden constitucional es la piedra angular para que el Estado mexicano se comprometa con la justicia social contextualizada en la vida democrática. El constitucionalismo de 1917 es de un profundo contenido social. Articula las tesis del liberalismo clásico con los derechos sociales consagrados de manera específica en los artículos 3, 27 Y 123. Con la Constitución del 17 se forma un sentido de modernización del **Estado mexicano**.

La obra de Juárez al conseguir que el Estado sea un poder civil, laico y soberano es la clave para situar su fuerza institucional. De igual modo, el régimen presidencial del México contemporáneo es reconocido como la forma de poder que es consecuente para gobernar al país. El orden constitucional que Venustiano Carranza proclama es síntesis exitosa para institucionalizar la vida social, política y económica.

Es síntesis exitosa porque a diferencia de las Constituciones de la etapa decimonónica, la de 1917 recoge, formaliza y reconoce la vigencia del régimen presidencial, lo cual implica en correlación de fuerzas que el Ejecutivo ejerce el poder teniendo predominio frente a los poderes Legislativo y Judicial. Y al suprimir la vicepresidencia de la República, se acaba con el intento fallido de querer implantar un parlamentarismo formal y carente de condiciones idóneas para su funcionamiento.

Conclusión

Una institución como el Poder Legislativo es memoria viva de lo que acontece en un país. En México, el Poder Legislativo ha sido pieza clave para crear y formalizar el orden jurídico y político. Su misión se ubica en el ámbito de las carencias, contradicciones y realizaciones que definen el contenido de la sociedad. En su seno se han discutido los distintos proyectos que tienen como objetivo estructurar las bases, procesos, principios y medios del poder político.

En cada una de las etapas que México ha recorrido para integrarse como Nación, la tarea legislativa ha sido fundamental. En efecto, ha tenido como procesos vivos revoluciones, contra-

revoluciones, la vigencia y suspensión de la formalidad constitucional, los impactos de la dictadura presidencial durante el siglo XIX, las guerras civiles, los golpes de Estado (Iturbide, Santa Anna, Díaz, Huerta), así como los acuerdos que han permitido transitar de la disputa cruenta del poder al ejercicio institucional del mismo.

Bibliografía

Chenes Nieto, José, *Administración dictatorial, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Revista de Administración Pública, 1983, Núm. 53, Periodo Enero-Marzo.*

Gamas Torruco, José. *El federalismo mexicano, México, Colección Sep-setentas, 1975.*

González y Gonzálcz Luis, *Todo es historia, México, Editorial Cal y Arena, 1989.*

Iglesias. José Maria, *La cuestión presidencial! en 1876, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.*

Mora, José Maria Luis. *Obras Sueltas. México, Editorial Porrúa, 1963..*

Moreno Espinosa. Roberto *La Administración territorial en México, Antecedentes históricos, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995.*

Ortiz de Ayala, Tedeo, *México considerado como Nación Independiente y libre*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana 1987.

Portilla, de la Anselmo, *México en 1856 y 1857. Gobierno del General Comorfon*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

Raal, D. William, *El positivismo durante el porfirismo*. México, Colección Sep-Setentas, 1975.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Editorial Porrúa, 1981.

Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes y provincia en el reino de la Nueva España, 1786, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

Reyes HeroJes, Jesús, *E/liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, 3 Tomos.

Ruiz Massieu, José Francisco, *Cuestiones de derecho político*, México, UNAM, 1993.

eficacia en el suelo hispano, éste se extiende por convenir a los intereses españoles en sus dominios de ultramar". Roberto Moreno Espinosa, *La administración territorial en México. antecedentes históricos* p, 15.

2 *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España 1786*, p. 3.

3 *Ibid.*, p. 11.

4 "El proceso de formación de los modernos estados nacionales va aparejado al fenómeno de la centralización, donde el poder regional y las autonomías locales ceden en favor del poder central; en este dilatado proceso el monarca se valió de sus comisarios y de un conjunto de tecnologías que se tradujeron en afianzamiento de su presencia y su poder, forjándose así además el desarrollo, la nutrición y el fortalecimiento del estado nacional". Roberto Moreno Espinosa. *Op cit*, p.23.

s José Gamas Torruco, *El federalismo mexicano*, p. 29.

6 "Las revoluciones comienzan como principia una grave enfermedad, con síntomas terribles; se convierten después en fiebres violentas y graduales a proporción de los castigos que se les aplica: con algunos paliativos calmantes, toman un carácter menos desordenado y crítico en la época que se creen terminadas; pero engañados los médicos, recomienzan en el más mínimo desliz, aunque con preludios más benignos, hacen pronto su crisis, convalescen: más no precaviéndose en la dieta, se reproducen y continúan, hasta la salud enrobustecida con las benéficas transacciones y la observancia estricta de los deberes, y los principios las

Notas

I "El régimen de las intendencias en Francia es un modelo de gobierno y administración en el que concurren características de gran relevancia que conviene tener en cuenta. Tan es así que se transforma en un producto de exportación; en efecto, tal es el caso de su adopción en la España borbónica que, en su momento el régimen aludido se implanta en congruencia con sus condiciones históricas. Una vez probada su

terminan". Tadeo Ortiz de Ayala, *México considerado como Nación independiente y libre o sean algunas indicaciones sobre los deberes más esencia/es de los Mexicanos*, p p. 35-36.

7 "La idea del federalismo mexicano se originó así en las Cortes de Cádiz y su autor fue Ramos Arizpe. Fue el ilustre coahuilense el más destacada defensor de las diputaciones provinciales, sobre las cuales se cimentó el Estado Federal. Su nacimiento obedeció exclusivamente a la necesidad de las provincias de contar con un órgano político propio que las liberara del centralismo opresor". José Gamas Torruco, *El federalismo...* p. 33.

8 "La Constitución de 1824 pretendió ser el partero de la nueva sociedad y el instrumento para la muerte piadosa de la sociedad que se liquidaba; esto dentro de la técnica de la transacción o contemporización con las realidades o intereses creados", Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano. T. II*. p. 13.

9 "Morelos es especialmente grande no por los triunfos obtenidos; si por aquellos principios alentadores del documento de Apatzingán. los "Sentimientos de la Nación", deseosos de que México "tenga un gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo y acepte y considere a España como hermana y nunca más como dominadora de América", Luis González y González, *Todo es historia*, p. 93.

10 "Apatzingán supone la radicalización de los problemas en cuanto: 1) Sin tapujos se declara el objetivo de la independencia de la Nueva España; 2) La independencia no se pretende justificar a título de la antigua legislación española, sino como una derivación del concepto de soberanía nacional y 3) Por ser su contenido jur-

dico-político diáfano democrático y liberal". Jesús Reyes Heróles. *El liberalismo mexicano* T I. P. 25

11 "Cuando los Estados empezaron a organizar sus poderes constitucionales, encontraban al paso una multitud de puntos en cuyo arreglo tropezaban sin cesar con las pretensiones del Clero y de la Milicia; las Legislaturas expedían leyes, pero las clases privilegiadas se dispensaban de cumplirlas, eludiéndolas unas veces. y otras representando contra ellas a los poderes supremos; en aquella época. la resistencia que se oponía a los Estados procedía casi exclusivamente del Clero, los militares se habrían entonces avergonzado de hacer causa común con el sacerdocio". José María Luis Mora, *De las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837*; p p. 6-7.

12 "Las excesivas pretensiones del jefe de la independencia y la poca disposición del partido del progreso a condescender con ellas. dio lugar a una multitud de pequeñas y mutuas hostilidades, que vinieron a parar en un rompimiento abierto. El Clero se declaró por el general Iturbide y lo aduló, lo impulsaban de todas maneras a que repudiese las cosas (salvo la independencia) al estado que tenían en el año de 1891. Iturbide, a quien la historia no acusará de esta falta. cometió la gravísima de proclamarse y disolver el Congreso". *Ibid.*, pp. 8-9.

13 "Combinado el federalismo, exactamente nivelado a las costumbres de los pueblos, y modelado a las necesidades locales, a las luces del siglo y a las exigencias del tiempo, y circunstancias peculiares de las naciones. que de buena fe lo abrazan y ejercen, no es otra cosa. si bien se analiza, que la reunión legal de un grupo de

provincias diseminadas en una vasta región, aisladamente, pero ligadas por la simpatía de la vecindad, el origen, el idioma, los usos y la religión, y aun por los hábitos e influencia del trato común y cierta legislación que, sin embargo de tanta homogeneidad, considerándose destacadas sucesiva y gradualmente por la distancia de un centro, y deseando mejor posición, con una administración local inteligente que les asegure ciertos goces sociales, en armonía con los progresos" Tadco Ortiz de Ayala, *Op. cit.*, p. 58.

14 "La pretensión que los yorkinos mantuvieron en los primeros meses de 1828 de ser los representantes democráticos de la mayoría del pueblo y el único partido que favorecía la independencia y el sistema federal, tenía como propósito convencer al público de que sólo podía haber un candidato para suceder a Victoria en la presidencia y éste era Vicente Guerrero". Michael P. Costeloe, *La primera República Federal* (1824-1835), p. 167.

15 " Socialmente, era el candidato ideal, cultivado, rico y criollo blanco, y, además, con una larga y venturosa experiencia como ministro del Gobierno. Había sido partidario de Iturbide y del imperio, y odia presumirse que estaba de acuerdo con el mantenimiento de los privilegios que aquel régimen representaba". *Ibid.*, p.170.

16 " El programa de la Administración Farías es el que abraza los principios siguientes: 1) libertad absoluta de opiniones y supresión de leyes represivas de la prensa; 2) abolición de los privilegios del Clero y la Milicia; 3) supresión de las instituciones monásticas y de todas las leyes que atribuyen al Clero el conocimiento de negocios civiles, como el contrato de matrimonio;

4) reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública, designación de fondos para pagar desde luego su renta y de hipotecas para amortizarla más adelante; 5) medidas para hacer cesar y reparar la bancarrota de la propiedad territorial, para aumentar el número de propietarios territoriales, fomentar la circulación de este ramo de la riqueza pública, y facilitar medios de subsistir y adelantar a las clases indigentes, sin ofender ni tocar en nada el derecho de los particulares; 6) mejora del estado moral de las clases populares, por la destrucción del monopolio del Clero en la educación pública, por la difusión de los medios de aprender, y la inculcación de los deberes sociales, por la formación de museos, conservatorios de artes y bibliotecas públicas. y por la creación de establecimientos de enseñanza para la literatura clásica, de ciencias y la moral; 7) abolición de la pena capital para todos los delitos políticos y aquellos que no tuviesen el carácter de un asesinato de hecho pensado, y 8) garantía de la integridad del territorio por la creación de colonias que tuviesen por base el idioma, usos y costumbres mexicanas". José María Luis Mora, *Op. cit.*, pp. 53- 54.

17 " El Gobierno, falto de leyes nacionales, y sobrado de las que organizan a los cuerpos, no sabe cómo marchar; se le pone en las manos una Constitución atestada de declaraciones y principios que favorecen a la masa, se le dan funcionarios públicos y poderes organizados para obtener este objeto, pero se le mandan observar leyes que están en oposición con él y respetar tendencias que lo destruyen". *Op. cit.*, p.60.

18 "Este tribunal de superhombres, impecables, desapasionados)' de sabiduría absoluta, podía

deponer presidentes, suspender Congresos, anular leyes, destruir sentencias; a él se acudía para que escudriñase en las entrañas del pueblo la voluntad de la nación". Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura*, p. 9.

19 "La carta del 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el Gobierno central lo es todo; apenas los Departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno central está en manos del Ejecutivo". *Op. cit.*, p. 12.

20 "Al triunfar la revolución de Ayutla, su nombre había sido invocado por todos los partidos políticos y por todas las clases de la sociedad, como un signo de paz y de concordia: todos los intereses legítimos y todas las opiniones sinceras habían ido a solicitar su amparo para no perecer en la furiosa tormenta levantada por el triunfo de aquella revolución: las buenas opiniones vencidas se habían refugiado bajo sus alas para que no se las comprendiera en el anatema lanzado contra los abusos y el retroceso; las buenas opiniones vencedoras habían acudido a él para que las ayudara a realizar sus aspiraciones de libertad, de progreso y de reforma, sin violencias revolucionarias y sin excesos demagógicos". José María Iglesias, *La cuestión presidencial de 1876*, pp. 3-4.

21 "A principios de junio de 1856, era un hecho que el general Comonfort trataba de dar la paz a su país por medio de la conciliación de los partidos, sin dejar por esto de adoptar una política de reforma, conforme al espíritu de la revolución a la cual debía su gobierno la existencia. Esto le había hecho perder gran parte de la popularidad que pocos días antes gozaba entre los partidarios más ardientes de la revolución, y había creado entre ellos una oposición verdac-

ra, que vino a sentar sus reales en el congreso constituyente". Anselmo de la Portilla, *México en 1856 y 1857. Gobierno del general Comonfort*, pp. 43-44.

22 "Juárez... no trataba de gobernar sino de revolucionar, no iba a someterse a una ley que para él y los reformistas era moderada e incompleta, sino a integrar la reforma que apenas delineaba; iba a satisfacer el espíritu innovador, regenerador, de la minoría progresista a quien tocaba toda la gloria de las conquistas alcanzadas en la Constitución, y cuyas derrotas no habían hecho más que atizar el ardor de sus correligionarios". *Op. cit.*, p. 97.

23 "Al desencadenarse la Guerra de Tres Años, las fuerzas liberales abren una nueva etapa en la transformación del país. Es el momento en que, con palabras de Juárez ante el Congreso, el 9 de mayo de 1861, el pueblo sintió la necesidad de no limitarse a defender sus legítimas instituciones, sino de conquistar nuevos principios, para que cuando venciera a sus enemigos, no se volviese al punto de partida, sino que se hubiese avanzado en la reforma y afianzado las instituciones. Tal, la explicación política de las Leyes de Reforma". Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, T. III, p. 216.

24 "Libre de principios extremos, repugnando la intolerancia y dotado de un espíritu de benevolencia para el que no habla falta imperdonable ni error que imposibilitara el olvido, planteó una política de conciliación que no tuvo la aprobación de todos, pero con ella quitó las barreras a los tradicionalistas del nacimiento, de la creencia y de la historia y los hizo entrar en el campo neutral o promiscuo de su política, en que, si no se fundían, se mezclaban todas las convicciones. Desde entonces su poder, que ha-

bla sido siempre dominador, pero no exento de violencia, no encontró obstáculo alguno en su camino que el interés común le allanaba". Emilio Rabasa, *La constitución y ...* pp. 108- 109.

25 "La extraordinaria duración de su gobierno fue resultado del buen éxito, y no es presumible que fuese un propósito deliberado desde el primer día; los procedimientos seguidos venían aconsejados por las circunstancias sucesivas y dictados por una habilidad suma; pero el sistema de gobierno, implantado desde el principio a pesar de los obstáculos, de asumir todo el poder, era producto de la convicción y fruto de la experiencia" ./bid.

26 "... Porfirio Díaz se propuso afianzar el orden mediante la organización administrativa y la negación de los derechos políticos, sustituyendo a los políticos por administradores desvinculados de la ciudadanía. El resultado fue la instauración de la dictadura, la penetración extranjera, el desprecio de las manifestaciones nacionales, el progreso de los menos, la opresión y pobreza de la mayoría, desde luego con crecimiento económico y eficiencia administrativa". José Chanes Nieto, *Administración dictatorial*, p. 236.

27 "... el largo periodo porfirista tuvo por característica la primacía de la administración sobre la política social: mejoramiento administrativo permanente, constante desprecio de la mayorías, invariable preeminencia del interés privado sobre el público, concentración de los beneficios sociales en unos pocos y de las cargas en los más. culto al presidente, sacralización del poder, respeto formal de la norma y ultraje a su contenido, centralización en todos los aspectos, omnipresencia del Ejecutivo Federal y ausencia del pueblo en la vida política y en la administración del país". *Op. cit.*, p. 237.

28 "Desde un principio Díaz puso en práctica su política... bajo la consigna que popularmente se llamó pan y palo (favoritismo a los partidarios y represión a los opositores)... su filosofía política era sencilla: para mantener la paz y garantizar el orden económico había que utilizar la fuerza física". William D. Raat, *El positivismo durante el porfirato*, p. 21.

29 "Con el encumbramiento de los científicos, el antipositivismo enfiló por nuevos rumbos y adquirió más vigor. Varios grupos de tradición liberal, contrapuestos en un principio, identificaron en el campo de la política a los científicos con el positivismo, al que hicieron blanco de sus ataques para criticar a Díaz y, más precisamente, a la camarilla que lo rodeaba... Aunque en 1892 tales grupos estaban divididos, en 1910 formaron una oposición unificada. Daniel Cabrera, editor de El Hijo del Ahuizote, antirreyista y anticientífico en 1890, para 1904 identificó su causa con la rama " progresista" del jacobino liberal". *Ibid.*, p. 143.

30 "La Constitución de 1917, fruto normativo del movimiento social (la Revolución Mexicana) que liquidó la prolongada dictadura de Porfirio Díaz, inaugura el liberalismo social, que equilibra los derechos individuales y los sociales, las potestades del Estado para salvaguardar la soberanía nacional y conducir el desarrollo, y confirma la vocación federalista de México. Se afilia al federalismo dual, puesto que la Constitución General de la República instituye dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias, de idéntica jerarquía, y sometidos ambos a la propia Constitución: el federal y el estatal". José Francisco Ruiz Massieu, *Cuestiones de derecho político (México y España)*, p. 2J.

La Administración del Poder Legislativo, Organización, Principales Funciones Genéricas y Modernización

Susana Thalía Pedroza de la Llave"

1. Consideración introductoria: la administración del Poder Legislativo

El presente artículo tiene como propósito ser un modesto colaborador de la publicación periódica cuatrimestral que realiza el INAP, particularmente, la *Revista de Administración Pública* (RAP), la cual en este número se centra precisamente en un tema por demás interesante, la administración de una de las principales instituciones del Estado contemporáneo: el Poder Legislativo. Denominado comúnmente en nuestro país como Congreso de la Unión, sin embargo, textualmente, el artículo 50 de la Constitución mexicana de 1917 vigente menciona que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General..."¹.

Para el desarrollo de este artículo par-

tiremos, primero, de una consideración introductoria relativa a una noción de lo que debemos entender por administración del Poder Legislativo y, más adelante, se consideran tres puntos específicos: la organización del mismo, sus principales funciones genéricas y su modernización. Pero veamos qué significa administración del Poder Legislativo.

Por administración se entiende aquellas actividades de prevención, mando, organización, coordinación y constatación, que realizan grupos que cooperan, cuyo fin último es alcanzar determinados objetivos, particularmente **de servicio hacia otros, es decir**, la gestión de asuntos o intereses que, en este caso, son públicos'. Mientras que la expresión Poder Legislativo se refiere al "órgano colegiado; de carácter representativo y en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y que realiza como órgano del Estado, además de la función creadora de las leyes, el control de los actos de los gobernantes de acuerdo

• Investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

con las constituciones y con el sistema político en el que actúa", Unidos estos términos (administración y Poder Legislativo), y aplicados a nuestro país, se hace referencia a las actividades de prevención, mando, organización, coordinación y constatación, que realizan los miembros del Congreso de la Unión, para alcanzar determinados objetivos, es decir, para realizar sus diversas funciones; por ejemplo, la legislativa, la jurisdiccional, la de control, la financiera o presupuestaria, entre otras, en beneficio del buen funcionamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Veamos ahora, particularmente, cuál es la organización de nuestra institución representativa o Poder Legislativo mexicano.

11. La organización del Congreso de la Unión

a) Anteceder, ' : ss constitucionales (1812-1917)

El primer antecedente del Poder Legislativo en México es la Constitución de Cádiz de 1812, ya que este documento constitucional llegó a estar vigente en la Nueva España, mencionando que las Cortes estarían integradas por diputados, con lo cual éstas eran unicamera-

les. Posteriormente la Constitución de 1814, que no llegó a estar vigente, mencionó la existencia de un Supremo Congreso también unicameral.

El primer antecedente de un Poder Legislativo bicameral (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), y con la denominación de Congreso General, es la Constitución de 1824, regulándose de igual manera en la Constitución de 1836 (centralista), Mientras que la de 1857 estableció que éste sería unicameral, suprimiéndose así la Cámara alta, Cámara que se restableció nuevamente en 1874. Por último, la Constitución de 1917 vigente establece un Poder Legislativo bicameral", regulado principalmente del artículo 50 al 79 constitucional, sin embargo también otras disposiciones constitucionales se refieren al mismo". Dicha Constitución determina su organización, estructura y composición; los requisitos de elegibilidad para ser diputado o senador; los periodos de sesiones ordinarias y la posibilidad de sesiones extraordinarias; las incompatibilidades; las facultades de la Comisión Permanente; el quórum de reunión y el de votación; el fuero constitucional (inviolabilidad, inmunidad o procedimiento de declaración de procedencia y el del juicio político); así como sus funciones e interrelaciones con otros órganos del Estado.

b) Estructura y composición

El Congreso de la Unión de acuerdo con el artículo 50 constitucional, con el artículo 1° de la "Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1994" y con su Reglamento de 1934 (a partir de este momento los últimos dos LOCG y RIC respectivamente), se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, es decir, se consagra un sistema bicameral, cuyos antecedentes en el Derecho Comparado se encuentran formalmente en Inglaterra en el *Bill of Rights* de 1689 y en la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica de 1787'. La Cámara baja, al igual que en la mayoría de los países, se encarga principalmente de la materia financiera o presupuestaria, mientras que la Cámara alta de asuntos de política exterior.

Existen varios supuestos en los que las Cámaras sesionarán de manera conjunta, es decir, propiamente el Congreso de la Unión; por ejemplo, cuando se dé la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo _10 de septiembre- y el Presidente de la República presente su informe sobre el estado general de la Administración Pública Federal; cuando el Presidente de la República rinda su protesta al tomar posesión de su cargo; cuando se califique la causa grave por la que renuncia el Presidente

de la República; cuando se nombre a un Presidente de la República interino o sustituto; y cuando se clausuren los periodos de sesiones ordinarias y las **sesiones extraordinarias**.

Veamos cuál es la integración del Congreso mexicano y la de cada una de sus Cámaras. En cuanto al primer supuesto, el número de parlamentarios que lo integran, a partir de la reforma de 1993 aplicada a la elección del 21 de agosto de 1994, es de 628, de los cuales 500 son diputados y 128 son senadores. Respecto de la Cámara de Diputados, 300 son de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Mientras que para integrar la Cámara de Senadores, por cada Estado y Distrito Federal, 3 serán de mayoría y uno se asignará a la primera minoría. Los primeros, duran en su encargo 3 años y, los segundos, 6 años. En ambos casos está prohibida la reelección consecutiva o inmediata, esto desde 1933, con lo cual antes ningún texto constitucional la prohibió, con excepción de la Constitución de Cádiz de 1812 regulándola de forma similar que en la actualidad'.

Para ser diputado o senador es necesario cubrir los siguientes requisitos; por ejemplo, entre otros, tener 30 años de edad (senador) o 21 años (diputados) cumplidos el día de la elección; ser ciudadano mexicano, por nacimiento;

ser originario del estado en que se haga la elección o vecino de él con una residencia de más de 6 meses anteriores a la fecha de la elección; no ser secretario o subsecretario de Estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia, a menos de que se separe definitivamente, en el primer caso, 90 días antes de la elección y, para el segundo caso, dos años; no ser ministro de algún culto religioso; no estar comprendidos en las incapacidades del artículo 59 constitucional, artículo que se refiere a la prohibición de la reelección consecutiva. Lo anterior en relación al artículo 55 y 58 constitucionales.

e) Control de validez de las elecciones

Una vez realizadas las elecciones, para ambas Cámaras existe un control de validez de las mismas. Al respecto, con las reformas constitucionales de 3 de septiembre de 1993 al artículo 41 constitucional, será el Instituto Federal Electoral (IFE) quien declarará la validez de dichas elecciones, otorgará las constancias respectivas y asignará escaños de representación proporcional y de primera minoría, sin embargo sus resoluciones no son definitivas, ya que éstas podrán ser impugnadas ante el Tribunal Federal Electoral (TRIFE). De no ser impugnadas, de acuerdo al artículo 292 del Código Federal de

Procedimientos Electorales de 1990, se considerarán como válidas, definitivas e inatacables'.

d) Instalación de las Cámaras

Para instalar una nueva Legislatura, antes de clausurar el último periodo de sesiones de la Legislatura en turno, cada una de las Cámaras, de entre sus miembros, integrarán una Comisión Instaladora compuesta por cinco parlamentarios: un presidente, dos secretarios y dos suplentes, dicho procedimiento de designación de la Comisión Instaladora deberá ser comunicado alIFE y al TRIFE. Más adelante se pasará específicamente a la instalación, dependiendo del caso, de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores. La Comisión Instaladora y los diputados o senadores electos se reunirán diez días antes de iniciar el periodo de sesiones ordinarias. En esa fecha, se pasará lista de los diputados o senadores electos para la nueva legislatura y los que estén ausentes serán llamados (art, 63 constitucional). Por último, el presidente de la Comisión Instaladora exhortará a los diputados o senadores electos, para que elijan a la primera Mesa Directiva, órgano al que nos referiremos más adelante.

e) Los periodos de sesiones ordinarias

El Congreso de la Unión sesiona ordinariamente en dos periodos, el primero, del 10 de septiembre sin prolongarse hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, ya que este periodo podrá extenderse hasta el 31 de diciembre y, el segundo periodo, es del 15 de marzo no más allá del 30 de abril. En el primer periodo, particularmente, el Congreso se ocupa preferentemente de la iniciativa de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos, así como de la revisión de la Cuenta Pública. Sin embargo, en ambos periodos se estudia, se discute y se votan las iniciativas de ley o de decreto que se presenten (art. 65 y 66 constitucionales)!",

t) La Comisión Permanente

Cuando concluya el primer periodo ordinario de sesiones y también cuando termine el segundo, previamente, se integrará la Comisión Permanente, formando parte de ésta 19 diputados y 18 senadores, órgano que actúa durante los recesos del Congreso y que tiene facultades relativas, sobre todo, en materia de nombramiento de funcionarios, así como para acordar o convocar a sesiones extraordinarias (art. 78 y 79 constitucional).

g) Las sesiones extraordinarias

Serán sesiones extraordinarias las que se realicen fuera de los dos periodos constitucionales, es decir, las que se lleven a cabo fuera del 10 de septiembre al 15 de diciembre o, como excepción, al 31 de diciembre, y las que se realicen fuera del 15 de marzo al 30 de abril. Con lo cual, por lo general, las sesiones extraordinarias se podrán realizar del 16 de diciembre hasta el 14 de marzo y del 10 de mayo al 30 de agosto. Este tipo de sesiones sólo son para los casos en que se presente un asunto grave o importante, que su solución no pueda esperar a la apertura del periodo ordinario de sesiones y que, además, lo solicite el Presidente de la República con el acuerdo de la Comisión Permanente, o esta última por sí sola las convoque. La convocatoria debe mencionar el objeto u objetos de dichas sesiones. De tal manera, el Congreso sólo podrá ocuparse de la solución de los asuntos graves o importantes, previamente señalados en la convocatoria respectiva (art. 67, 78, 79 Y 89 constitucionales).

h) Prerrogativas del Congreso

Para que quede garantizada la autonomía e independencia del Poder Legislativo frente al Ejecutivo y al Judicial, la Constitución, la LOCG y el RIC conceden determinadas atribuciones al

Congreso de la Unión en cuanto a su régimen interno, las cuales, a grandes rasgos, son las siguientes:

1. Expedir su Ley Orgánica, así como que cada Cámara elabore su reglamento interior (art. 70 y 77 constitucionales).
2. Designar a los integrantes de los órganos internos del Congreso de la Unión, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores; por ejemplo, de la Comisión Permanente, de su Presidencia, de los integrantes de la Gran Comisión, de la Mesa Directiva, de las Comisiones, de los Comités, etcétera (art. 77 y 78 constitucionales, así como diversos artículos de la LOCG y del RIC).
3. Cada una de las Cámaras podrá dictar resoluciones económicas relativas a **su régimen interior, así como determinar** cuál será el presupuesto de egresos de las mismas, posteriormente éstos se entregan al Ejecutivo para que los incorpore en la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación. (art. 77 constitucional).
4. El Presidente de cada una de las Cámaras, estará facultado para velar por el respeto de la Constitución, de la LOCG y del RIC, así como en temas relativos tanto al fuero constitucional de los parlamentarios como a la invio-

labilidad del recinto parlamentario (art. 61 constitucional).

i) **La residencia y la inviolabilidad del recinto del Congreso**

El término residencia, de acuerdo con la Real Academia Española, y aplicado al Congreso de la Unión, significa el lugar en donde la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores tienen su domicilio y ejercen sus funciones!'. La residencia de las Cámaras, es decir, del Congreso de la Unión se encuentra en la Ciudad de México que es el Distrito Federal, capital de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, pueden darse dos supuestos, el primero, el cambio de residencia temporal del Congreso y, el segundo, el cambio permanente del mismo. De darse la primera situación, el Ejecutivo y el Judicial seguirán en el Distrito Federal, sin embargo, si se da la segunda situación, estos dos últimos poderes tendrán que cambiar de residencia, es decir, al mismo lugar en donde se encuentre el Poder Legislativo. Por último, el recinto del Congreso es el edificio donde se reúnen a sesionar los diputados y senadores, el cual es inviolable. Con lo cual, está protegido contra violaciones o profanaciones por parte de autoridades o de particulares y quien debe velar por su respeto es el Presidente del Congreso y, respecto de las Cámaras, el Presidente de cada una

de ellas (art. 44, 61, 68 Y 73 constitucionales).

j) Órganos y servicios de apoyo

Los órganos y servicios de apoyo del Congreso de la Unión son los siguientes:

1. La Comisión Permanente. Órgano ya abordado en las páginas anteriores del presente trabajo;

2. La Presidencia del Congreso. Es el principal órgano de administración del Congreso. Dicha persona es el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de tal forma dura **un mes en sus funciones**.

3. La Gran Comisión de cada una de las Cámaras, integradas por mayoría de votos de parlamentarios, pertenecientes a un mismo partido político, o por sorteo dependiendo de la Cámara de que se trate, y su función es administrativa y electoral;

4. La Mesa Directiva de cada una de las Cámaras. Es un órgano que se integra cada mes con un Presidente, vicepresidentes, secretarios y **prosecretarios**;

5. Las Comisiones. Existen las permanentes, las ordinarias y las de investigación, las primeras, funcionan

durante toda la legislatura, integradas generalmente por 17 diputados; por ejemplo, la Comisión de Vigilancia. En cuanto a las segundas, su competencia depende de las materias de la Administración Pública Federal y, las terceras, son transitorias, y su función es investigar a los organismos públicos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria (art. 93 constitucional);

6. Los Comités. La designación de los miembros de los Comités la realiza el pleno de cada una de las Cámaras, la función de éstos es en relación a la administración, a la biblioteca y a los asuntos editoriales;

7. Los asesores de cada diputado o senador, cuya función es auxiliar a los **segundos, son eventuales, es decir, que son trabajadores de confianza!**",

111. Principales funciones genéricas del Congreso de la Unión

El Congreso de la Unión en general, y no respecto de sus Cámaras exclusivamente, tiene como principales funciones las siguientes:

1. La función legislativa: Que consiste en intervenir en la elaboración de leyes y decretos. Para el desarrollo de la

misma, existe el proceso legislativo regulado, principalmente, por el artículo 71 y 72, en relación con el 73 y otros artículos de la Constitución, compuesto por la etapa de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación, así como por la fecha en que inicia su vigencia"

2. La función administrativa: Es aquella función que posibilita la realización de determinados actos que, generalmente, **se encuentran en relación con** la división territorial y la intervención en los nombramientos de cargos públicos, es decir, que a través de esta función se crean situaciones particulares, concretas y personales.

3. La función financiera o presupuestaria: Aquella que se encuentra en relación con los gastos públicos, la administración del patrimonio, los **tributos, las inversiones**, etcétera!".

4. La función de orientación o de dirección política: A través de ésta se establecen ciertas directrices, es decir, se traduce en la dirección a seguir; por ejemplo, el Congreso tendrá una determinada intervención en los planes o programas del gobierno.

5. La función jurisdiccional: Esta función se traduce en el procedimiento de declaración de procedencia, para fincar responsabilidad penal, pero parti-

cularmente lo realiza la Cámara de Diputados. Otro ejemplo es el procedimiento del juicio político, para fincar responsabilidad política que, en caso de realizarse, intervienen ambas **Cámaras**.

6. La función de control: Para saber cuál es esta función, es necesario tomar como objeto toda la actividad parlamentaria y ver cuáles son aquellos actos en donde el Congreso revisa, analiza, examina, comprueba, inspecciona la actividad de los miembros del gobierno. De tal forma, habrá un sinnúmero de actos de control, que se encuentran en relación con otras funciones, por mencionar sólo algunos, tenemos los siguientes: dar su aprobación para que el Ejecutivo suspenda las garantías; autorizarlo para que legisle; analizar el informe escrito que le presente sobre el estado general de la Administración Pública del país; autorizar los recursos económicos; aprobación de empréstitos; crear o supervisar empleos públicos de la Federación; designar a un Presidente provisional, interino o sustituto; aceptar su renuncia; solicitar la comparecencia de determinados funcionarios; integrar Comisiones de Investigación; realizar juicios políticos; así como examinar y dar su opinión respecto del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros".

6. Otras funciones parlamentarias: Por

mencionar algunas; la electoral, la representativa, la de información, funciones que no desarrollaremos en este trabajo.

IV. La modernización del Poder Legislativo en **México**

Para que nuestro Congreso mexicano se modernice y fortalezca, y partiendo de los datos actuales señalados con anterioridad, es decir, de la organización y las funciones genéricas del mismo en la actualidad, elaboraremos simplemente una lista de propuestas o ciertas tendencias ya manifestadas en los trabajos para la Reforma del Estado, la cual es enunciativa y no limitativa y, considerando además, que las mismas abarcarían, cada una, el desarrollo de cuando menos un artículo:

1. Modificar la integración de la Cámara de Senadores, en el sentido de establecer tres senadores por cada estado y Distrito Federal, dos por el principio de mayoría relativa y uno de primera minoría, es decir, 96 senadores. Lo anterior, con el propósito de fortalecer a los partidos de oposición, permitir el consenso y debate en dicha Cámara y disminuir el gasto del erario público;

2. Permitir la reelección consecutiva o

inmediata, pero limitada a un determinado número de legislaturas, de diputados y senadores, con el propósito de que éstos adquieran una debida **preparación, experiencia, conocimiento** de su tarea como representantes y que, en última instancia, sea el cuerpo electoral quien decida su permanencia;

3. Aumentar los periodos ordinarios de sesiones hasta, cuando menos, 8 meses, tal y como sucede en otros países, con la finalidad de evitar la constante convocatoria a sesiones extraordinarias y, sobre todo, para que el Congreso pueda realizar, con más tiempo, toda su actividad parlamentaria, incluida su función de control sobre los actos del gobierno;

4. De no modificarse la integración del Senado, es necesario aumentar el número de miembros de la Comisión Permanente, ya que en la actualidad ésta se integra por tan sólo 37 miembros, es decir, que se traduce en 6 por ciento, con lo cual, cuando el **Congreso se encuentra en receso, escasamente éste se encuentra representado;**

5. Elaborar nuevos Reglamentos para cada una de las Cámaras, sin que inter venga el Presidente de la República, ya que en la actualidad, su regulación en materia de procedimientos y cuestiones internas se encuentra en un Reglamento, elaborado por el entonces

Presidente Abelardo Rodríguez, en 1934;

6. Que para la creación de Comisiones de Investigación no se necesite de la aprobación del pleno de la Cámara, simplemente que se establezca un número determinado de parlamentarios, así como realizar una reforma constitucional, para que puedan investigar cualquier asunto de interés público;

7. Que se cree la figura del Asesor Permanente del Congreso o la oficina técnica de éstos, con el propósito de auxiliar a todos los parlamentarios independientemente de su afiliación partidaria; y

8. Que se le dé mayor intervención al Congreso, en materia del Plan Nacional de Desarrollo, ya que hasta el momento sólo lo examina y da su opinión.

Notas

1 Cfr. Secretaría de Gobernación. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, marzo de 1995.

2 Cfr. Olivera Toro. Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*, México, quinta edición, Porrúa, 1988, pp. 9 Y 10.

3 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Las fun-

ciones parlamentarias en regímenes presidenciales y parlamentarios", *Derecho Parlamentario Iberoamericano*, México, Porrúa, 1987, p.68.

4 Cfr. Tena Ramlrez, Felipe. *Leyes fundamentales de México. 1808-/985*, México, decimotercera edición, Porrúa, 1985, pp. 63 Y ss. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, tomo VI, cuarta edición, Porrúa y Cámara de Diputados, 1994.

5 Si se desean ampliar datos sobre los antecedentes del Poder Legislativo en México, consúitese y cfr. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, INAP, 1996.

6 Artículo 30, 26 a 29,37,41,44,46,49,84 a 90,93,95 a 99,100,102,105,108 a1 14,117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 127, 128, 130 a 133 y 135 constitucionales, así como diversos artículos transitorios, cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ob. cit.

7 Cfr. Barquín Ivarez, Manuel. "Comentario al artículo 50", *Derechos del pueblo mexicano*. Ob. *CN.*, p. 1018.

8 Cfr. Barquín Ivarez, Manuel. "Comentario al artículo 59", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, tomo 1, séptima edición, POITÚa y UNAM, 1995, pp. 675 Yss.

9 Cfr. Patiño Camarena. Javier. *Derecho Electoral Mexicano*, México. UNAM. 1994. pp. 464 a468. 471. 472 Y481 a 483.

10 Si se desea abundar en este tema, consúltese Pedroza de la Llave, Susana Thalía y José Ma. Serna de la Garza. "Comentario al artículo 55", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, tomo J, séptima edición, Porrúa y UNAM, 1995. Así como, Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "Comentario al artículo 66", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, tomo 1, séptima edición, Porrúa y UNAM, 1995.

11 Cfr. Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid. Espasa Calpe, 1992, p. 1781.

12 Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. "Estructura y servicios de apoyo para el trabajo legislati-

vo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, 1994, pp. 159 y ss. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. cit.*, así como la LOCG y el RIC.

13 Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. cit.*

14 Cfr. Hernández Martínez, Ma. del Pilar. "Comentario al artículo 73". *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Ob. cit.*, pp. 19 y ss.

15 Si se quiere profundizar en este tema. consúltese Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *El control del ...*, Ob. cit. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob. cito*

El Régimen Jurídico de la Administración del Poder Legislativo

A la Profra. Idolina Moguel
Al Lic. More/os Canseco Gómez

Eduardo Castellanos Hernández'

En un sentido amplio la administración puede ser entendida como un proceso social y como una estructura organizacional. En ambos abordamientos, la administración es aplicable al funcionamiento del Poder Legislativo. Es importante señalar desde luego que dichas perspectivas no se refieren al proceso de formación de leyes, actividad sustantiva del Poder Legislativo, sino a la gestión cotidiana, de mediano y de largo plazos, de los recursos humanos, materiales y financieros que son indispensables para que los legisladores puedan realizar dicha actividad sustantiva. Esto quiere decir, asimismo, que la función administrativa pública no es exclusiva del Poder Ejecutivo, sino que ocurre igualmente en el ámbito de los otros dos Poderes de nuestra Unión Federal.

Sin embargo, la administración del Poder Legislativo es un tema poco explorado tanto en la doctrina administrativa como en la legislación nacional (federal y estatal). Más aún, podría decirse que las leyes federales mexicanas son omisas en la regulación de algunos aspectos fundamentales de la administración de las diferentes entidades y dependencias de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y que la doctrina mexicana, tanto en el ámbito del Derecho Público como de la Administración Pública, no se ha ocupado del tema de manera específica. Es por ello que debe intentarse delimitar el concepto de *administración del Poder Legislativo*, con el rigor suficiente que nos permita desarrollar los elementos de la definición y con ello llegar a un conocimiento amplio de la materia.

1, Antecedentes

Las razones de ese aparente olvido tie-

nen varios orígenes. De una parte, el hecho de que las propias disposiciones constitucionales sitúan a la administración pública federal en el ámbito de responsabilidades del Poder Ejecutivo (artículo 90 constitucional), de donde pudiera parecer que la administración pública fuese una función que se desarrollara de manera exclusiva en el Ejecutivo. La Constitución, además, regula con gran precisión el proceso legislativo y las demás funciones esenciales de las Cámaras, pero no se refiere más que de una manera sumamente general a los medios materiales y humanos indispensables para que esas funciones fundamentales puedan ser realizadas (art. 77 constitucional, fracciones I y III).

En el caso del Poder Judicial, por ejemplo, sí hay una referencia al auxilio que debe prestarle el Ejecutivo (artículo 89 constitucional, fracción XII), pero bien podría entenderse que se refiere a casos como el del auxilio de la fuerza pública y a la función persecutoria de los delitos que están en el ámbito del Ejecutivo, más que a cuestiones de gestión administrativa, de tal suerte que el auxilio deba entenderse para la realización de las funciones sustantivas del Poder Judicial, como ejecutar la orden de aprehensión dictada por un juez por parte de la Policía Judicial que es dependencia del Ejecutivo.

Que el Constituyente de 1917 y los *Constituyentes Permanentes* sucesivos no se han ocupado del tema, lo demuestra el hecho de que no hay una disposición semejante que incluya también al Poder Legislativo, en el sentido de recibir del Ejecutivo "los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones", entendidos en el sentido administrativo, aunque si lo hay para proporcionar todos los informes necesarios para la función legislativa y de control político, jurisdiccional, administrativo y financiero que corresponde ejercer al Legislativo (artículo 93 constitucional). Si bien es cierto que en la práctica habitualmente habían sido las dependencias del Ejecutivo especializadas en la construcción de obra pública, por ejemplo, las que han prestado auxilio a los otros dos Poderes para resolver sus necesidades en materia estrictamente administrativa, como es el caso señalado de la obra pública. Pero, insisto, no hay disposiciones expresas que regulen esa colaboración de orden administrativo en el sentido aquí estudiado.

Además de estas razones constitucionales iniciales, es importante señalar razones de orden político y de orden económico. Entre las primeras podemos mencionar que en un sistema constitucional presidencial como el nuestro, las facultades y tensiones en el ejercicio del poder estatal se dan en

favor del Poder Ejecutivo, motivo por el cual la gestión y proyecto de distribución de los recursos estatales quedan bajo su ámbito de competencia.

Más aún, durante el presente siglo, a partir de los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana de 1910, la situación predominante del Ejecutivo se ha visto fortalecida por un sistema de partidos políticos que ha evolucionado de un sistema de partido único a uno de partido hegemónico en el sentido de las diversas clasificaciones propuestas por los estudiosos del tema, para llegar al escenario actual de un sistema pluripartidista con un partido dominante que compite con los demás partidos en condiciones de equidad. Es natural suponer, entonces, que si las fracciones mayoritarias de ambas Cámaras son del mismo partido político que el Presidente de la República, las tensiones entre ambos órganos de poder estatal -Ejecutivo y Legislativo- se reduzcan notablemente.

Finalmente, las razones de orden económico consisten en que el monto de los recursos administrados por el Poder Ejecutivo es notablemente superior al administrado por las Cámaras y que, en el caso de éstas, en principio, la mayor parte de los mismos se destina al pago de las dietas de los legisladores y la nómina de empleados. Sin embargo, es oportuno recordar que según el Pre-

supuesto de Egresos de la Federación las erogaciones previstas para el Poder Legislativo en el año de 1396, ascienden a \$ 1,490,400,000 00, cantidad superior a la que corresponde individualmente durante el mismo periodo a las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, Turismo o de la Contraloría, y ligeramente inferior a lo que previsiblemente erogarán, individualmente, las secretarías de Relaciones Exteriores y de la Reforma Agraria o la Procuraduría General de la República.

Es por todo ello que las disposiciones constitucionales y legislativas sobre el ejercicio del gasto público en materia de adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios y de obra pública, parecen destinadas exclusivamente a las entidades y dependencias del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la pluralidad existente en ambas Cámaras del Congreso Federal, tanto en el caso de la Cámara de Diputados mediante el sistema electoral mixto con dominante mayoritario que define su integración, como en el caso del Senado —el cual se ha visto fortalecido con la nueva composición que incorpora a los senadores de la fórmula que obtiene la primera minoría en los resultados electorales-; es una circunstancia que obliga a definir con mayor rigor los principios y procedimientos de la administración del Poder Legislativo, a

fin no solamente de contribuir a hacer más transparente el ejercicio del gasto público destinado a este Poder, sino de optimizar su aplicación para asegurarle una interlocución eficaz con los otros dos Poderes, pero particularmente con el Ejecutivo, en el desempeño de sus funciones constitucionales.

Es posible advertir la importancia del tema si tenemos en consideración algunos casos prácticos en los cuales el Poder Legislativo Federal ha intervenido en la realización de obra pública. El primero, más conocido, ha sido la reconstrucción y remodelación del Palacio Legislativo de San Lázaro -sede de la Cámara de Diputados-, con motivo del incendio que el 5 de mayo de 1989 destruyó el salón de sesiones, el salón Legisladores de la República (Salón Verde) y parte de sus instalaciones adyacentes. Pero también podemos referirnos a la edificación de la nueva sede del Senado de la República, recinto parlamentario cuya construcción se ha vuelto indispensable en virtud de la reforma constitucional mencionada que elevó de 64 a 128 el número de senadores de la República; así como la construcción del edificio anexo al Senado en Donceles No. 14.

Es natural que un Poder Legislativo fortalecido mediante las reformas constitucionales sucesivas iniciadas a

partir de la creación de la figura de los *diputados de partido* en 1963, tenga un papel más activo en la interlocución con los otros Poderes, pero particularmente, insistimos, con el Poder Ejecutivo. Ahora bien, la importancia de la gestión eficiente y transparente de los recursos destinados al Poder Legislativo, se torna indispensable no sólo como una decisión ético-política de los gobernantes legisladores —que al igual que los jueces gobiernan por excepción, puesto que nuestro régimen constitucional de gobierno no conduce a un gobierno de jueces ni a un gobierno de asamblea-, sino como un reclamo de la ciudadanía cada vez más atenta a cuanto sucede en todos los ámbitos de la vida pública.

2. El ámbito específico

Si bien es cierto que la administración pública federal se encuentra expresamente ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, también lo es que hay numerosas actividades de administración pública que forman parte del apoyo adjetivo indispensable para la realización de las funciones legislativa y de representación política que llevan a cabo los legisladores federales. Podemos enumerar las siguientes:

Administración financiera

- Programación y presupuestación
- Auditoría y control interno
- Tesorería

Recursos humanos

- Selección y reclutamiento
- Control y evaluación
- Pago de nómina
- Relaciones laborales

Recursos materiales

- Adquisiciones de bienes muebles e inmuebles (aunque quizás en la práctica la adquisición del patrimonio inmobiliario se tratara de una tarea asignada a un ámbito superior)
- Almacén y proveeduría
- Control de inventarios

Servicios generales

- Mantenimiento y limpieza
- Remodelaciones y obra pública
- Contratación de obras y servicios
- Seguridad y vigilancia
- Servicios médicos

Otros servicios de apoyo

- Registro y publicación del debate legislativo
- Biblioteca y centro de

documentación

- Investigación aplicada a la función legislativa
- Secretariado técnico de comisiones legislativas
- Centro de cómputo y bancos de datos
- Apoyo logístico a eventos especiales

Ahora bien, los principios de eficacia, eficiencia, transparencia e idoneidad del gasto en el desempeño de estas actividades en el ámbito de las Cámaras del Congreso de la Unión, son igualmente aplicables que en la administración pública que compete al Ejecutivo. Sin embargo, la regulación amplia y cada día más exhaustiva tanto a nivel de legislación secundaria como de su reglamentación administrativa, por las razones expuestas se ha desarrollado con mayor precisión en el Poder Ejecutivo. Más adelante veremos como es que las Cámaras, a través de sus diversas Legislaturas, han resuelto las cuestiones de operación, regulación y control de dichas actividades.

Para comprender mejor los retos que entraña asegurar de frente a la ciudadanía, una gestión eficiente y honesta de los recursos asignados al Poder Legislativo, es conveniente aludir al carácter eminentemente político y plural de la composición de sus instancias de gobierno, cuestión que por razón natu-

ral marca con su impronta el desempeño de los servidores públicos (administrativos, puesto que recordemos que en los términos del artículo 108 constitucional y de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los legisladores son denominados también servidores públicos) de dichos órganos.

En el centro de la cuestión está también la unidad de mando, puesto que un servidor administrativo de la Cámara de Diputados no podría atender las indicaciones provenientes de 500 *jefes*. o de 124 si pensamos en el Senado, o bien atender a indicaciones surgidas de cada fracción parlamentaria; pero igualmente, hay que considerar la cuestión de la unidad organizacional para efectos de seguimiento, evaluación y control, pues de otra forma encontraríamos una especie de anarquía administrativa. Lo aparentemente paradójico es que todo esto se tiene que corresponder con la composición plural y la igualdad de derechos de los integrantes de ambos Cuerpos Colegiados.

Pero también con el principio constitucional de división de poderes, que desde John Locke y Montesquieu está en la base de la organización política de una sociedad democrática. Esto explica también por qué las regulaciones legislativas y administrativas son

aplicables en su mayor parte sólo al Poder Ejecutivo y no a los tres, puesto que las mismas señalan procedimientos administrativos que aluden a funciones y estructuras del Ejecutivo que, si se legislara de manera común a todos los Poderes, implicaría una intromisión o una subordinación entre ámbitos constitucionales que de suyo deben ser independientes y autónomos. Aunque tampoco debemos olvidar el principio de *checks and balances*. al que nos referiremos más adelante.

Es por ello que igualmente habremos de referirnos a los casos en los cuales sí existe una regulación común expresa de cuestiones administrativas, las cuales nos servirán de guía para llegar a conclusiones y proposiciones que permitan afirmar plenamente el Estado de Derecho en el ámbito de la administración del Poder Legislativo, sin demerito de los principios constitucionales, políticos y administrativos que hemos venido puntualizando.

3. Las dependencias administrativas

La evolución de las dependencias administrativas de las Cámaras del Congreso de la Unión ha sido consecuencia tanto del tamailo mismo de los órganos legislativos y del fortalecí-

miento de sus funciones de interlocución y de control sobre los otros Poderes, como de la aparición y fortalecimiento de la pluralidad partidista al interior de dichos cuerpos colegiados.

En materia de asuntos administrativos, el artículo 77 constitucional establece que cada una de las Cámaras puede, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, así como nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

Las facultades de gobierno y administración de las Cámaras en el sentido al que aludimos en este trabajo de investigación, se encuentran contenidas en las fracciones I y III del mencionado artículo 77 constitucional. Sin embargo, como habremos de advertirlo en seguida, se trata de facultades concebidas para un funcionamiento del Congreso en condiciones totalmente diferentes a las actuales. El repaso de los antecedentes constitucionales e históricos de este artículo, nos permite ubicar con claridad que el texto actual y los anteriores se refieren a escenarios totalmente diferentes que no coinciden con la importancia creciente de los órganos legislativos del gobierno federal en la actualidad.

Por ejemplo, el artículo 37 de la Cons-

titución de 1824 solamente estableció que "Las Cámaras se comunicarán entre sí y con el Poder Ejecutivo por conducto de sus respectivos secretarios, o por medio de diputaciones". Por su parte, el artículo 51 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, dispuso: Cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra: 1. Tomar resoluciones que no pasen de económicas, relativas al local de sus sesiones, al mejor arreglo de su secretaría y demás oficinas anexas, al número, nombramiento y dotación de sus empleados, y a todo su gobierno puramente interior.

En la Constitución de 1857, habida cuenta la estructura unicameral del Congreso, las facultades administrativas que fueron consideradas en un artículo por separado en el caso de las constituciones bicamerales, formaron parte de las facultades generales del Congreso contenidas en el artículo 64, cuyas fracciones 250 y 260 establecieron, respectivamente, que el Congreso tenía facultad para formar su reglamento interior... y "Para nombrar y remover libremente a los empleados de **su secretaría**".

En virtud de la restauración del Senado en 1874, la reforma constitucional correspondiente señaló en el artículo 72 que "Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra: 1.

Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior... III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma",

En su comentario al artículo 77 constitucional (*Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. H Cámara de Diputados. LV Legislatura. Tomo VIII, p. 838 Y sigs.), María del Pilar Hernández afirma que "cabe hacer la reflexión en torno a la falta de actualización de los ordenamientos que regulan las cuestiones de gobierno y administración de cada una de las cámaras, desfase que necesariamente nos lleva a amplias lagunas que no podemos permitir en el marco de la vida política de cambio que vive nuestro país, hecho que marca el imperativo para que la legislación, en general, del país, y la del Congreso, muy en particular, sea actualizada".

Los ordenamientos secundarios que regulan la estructura y el funcionamiento de las dependencias administrativas del Poder Legislativo son los siguientes: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica del Congreso, por su parte, establece regulaciones específicas para cada Cámara. En el caso de la Cámara de Diputados, señala que para su funcionamiento administrativo contará con los siguientes comités:

- a) De Administración
- b) De Biblioteca e Informática;
- e) De Asuntos Editoriales, y
- d) Instituto de Investigaciones Legislativas

Los miembros de estos comités son designados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política; su integración, actividad y funcionamiento se rige por lo establecido en las disposiciones reglamentarias. Asimismo, la Ley Orgánica establece que el Comité de Administración elaborará el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y se reunirá cada mes para recibir del Tesorero un informe sobre el estado que guarden las finanzas de la Cámara. El Comité debe dar cuenta trimestralmente a la Cámara del ejercicio del presupuesto, durante los periodos ordinarios, y durante los recesos, a la Comisión Permanente.

En el caso de la Cámara de Senadores se hace una distinción entre Comisiones (labores políticas, legislativas y jurisdiccionales) y los Comités (tareas

administrativas), siendo estos los siguientes:

- a) De Administración, y
- b) De Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales.

En los términos de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión de Administración de la Cámara de Senadores tiene a su cargo presentar a la Cámara para su aprobación el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores y los sueldos de los empleados de la Cámara, así como dar cuenta mensualmente del ejercicio del presupuesto. Durante los recesos, dicha aprobación corresponde a la Comisión Permanente.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que para la administración de los fondos del presupuesto del Congreso, cada una de las Cámaras tendrá un Tesorero, nombrado a propuesta de la Gran Comisión por cada una de ellas. Para entrar a ejercer su cargo el Tesorero deberá otorgar fianza, con los requisitos y bajo la responsabilidad que para los de igual clase previenen las leyes. La vigilancia del manejo de la Tesorería está a cargo de la Comisión de Administración. El personal de la Tesorería será el que fije el presupuesto de egresos; su nombramiento y remoción se hará por cada Cámara a propuesta de la Gran Comisión.

En la práctica cotidiana, las funciones administrativas a que nos hemos referido al inicio de este trabajo y que formalmente corresponden a las comisiones o comités de las cámaras, han estado tradicionalmente confiadas a dos dependencias administrativas en cada una de las mismas: la Oficialía Mayor y la Tesorería, cuyos titulares son aprobados, en su caso, por el Pleno, a propuesta, en la de Diputados, de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y, en la de Senadores, a propuesta de la Gran Comisión. Dichas dependencias administrativas, en ambas cámaras, han visto ampliar su personal y recursos de manera natural como consecuencia de las razones expuestas y del incremento del número de legisladores en una y otra Cámara.

Aquí es importante destacar que la lógica que prevalece en el gobierno de los órganos colegiados de elección popular es la de otorgar el gobierno de la asamblea al partido o fracción parlamentaria que sea mayoritario en la misma, de ahí que se afirme que la "regla de oro de la democracia es la regla de la mayoría". Para los estudiosos de los sistemas electorales, tanto el escrutinio mayoritario como por representación proporcional son dos formas de materializar la regla de la mayoría.

Además, independientemente de que

las asambleas legislativas se integren con procedimientos de escrutinio mayoritario, de representación proporcional o mixtos, de cualquier forma será siempre una mayoría la que gobierne la asamblea, sea que se trate de una mayoría formada por un solo partido o por la alianza o coalición de varios de ellos. Los estudiosos de los sistemas electorales y de las formas de gobierno se han referido a los gobiernos de asamblea (entre los que se coloca como ejemplos a la Tercera y Cuarta Repúblicas Francesas, pero entre los que podríamos incluir también a la República de Weimar), como casos en los que la estabilidad y el gobierno de la asamblea son imposibles si no se cuenta con mayorías claras y estables. Sin embargo, podría pensarse que estas afirmaciones son igualmente válidas para el gobierno de cualquier asamblea, independientemente de la forma de escrutinio o sistema electoral (en el sentido restringido de conversión de votos en curules o escaños) para su integración.

4. La regulación constitucional

El proyecto de Constitución que presentó don Venustiano Carranza al Constituyente de 1917 era omiso por cuanto a la reglamentación de las adquisiciones, contrataciones y obra pú-

blica que realizara la administración pública. Sin embargo, en la 61a. sesión ordinaria del Congreso, la Comisión de Constitución puso a la consideración de la Asamblea el siguiente dictamen:

Ciudadanos diputados:

Al título de la Constitución que contiene las prevenciones generales, la Comisión ha creído conveniente agregar un artículo que tiene por objeto asegurar los concursos de todos los trabajos públicos, para obtener así, para el servicio de la nación, las mejores utilidades posibles, evitando los fraudes y los favoritismos, bien conocidos del antiguo régimen.

El artículo que se agrega, por ser el último de las prevenciones generales, llevará el número 131; pero como puede haber modificaciones en la numeración, la Comisión de Estilo lo coloque en el lugar que le corresponde en la serie. La Comisión se permite proponerlo en los siguientes términos a la aprobación de esta honorable asamblea:

Artículo 131. Todos los contratos que el gobierno tuviere que celebrar para la ejecución de las obras públicas serán adjudicados en subasta pública, mediante convocatoria, y para que se pre-

senten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

Sala de Comisiones, Querétaro de Artega, 25 de enero de 1917. Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Hilario Medina.

Puesto que el proyecto constitucional de Carranza no consideró la regulación de dichas actividades, es natural suponer que en las constituciones anteriores tampoco existió disposición al respecto. Los antecedentes constitucionales de que al efecto da cuenta la colección *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones* (Ob. cit., Torno XII, p. 1223 Y sigs.) son los siguientes:

1) Providencia de la Secretaria de Relaciones sobre que se desempeñen por contratos los ramos del ayuntamiento y prevenciones por cuanto a sus gastos y rentas. Fechado en la ciudad de México el 28 de enero de 1934;

2) Ley sobre ferrocarriles decretada por el gobierno el 29 de abril de 1899, y

3) Decreto del Congreso que numera y clasifica los bienes la Federación. Fechado en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1902.

En relación con este artículo 134 que

fue el número con el que finalmente quedó incorporada la disposición propuesta por la Comisión de Constitución, según da cuenta la colección citada, no existe a la fecha tesis de jurisprudencia generada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, dicho precepto constitucional tuvo una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, habiendo quedado en los términos ahora vigentes y que siempre es oportuno recordar:

Los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de los recursos económicos federales se sujetará a las bases de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

En el comentario correspondiente a este precepto constitucional, Ruperto Patiño Manffer (ob. cit., t. XII, p. 1214 Y sigs.) señala que el mismo consta de dos partes fundamentales: una primera, relativa a los principios fundamentales que deben observarse al administrarse recursos económicos del gobierno federal y una segunda parte en la que se señala el procedimiento respectivo. Dichos principios fundamentales son los siguientes:

- a) eficiencia,
- b) eficacia,
- e) honradez, y
- d) idoneidad del gasto.

Ahora bien, es importante precisar que el artículo 134 reformado en 1932 en los términos citados y comentados, no se refiere a la administración pública federal en sentido estricto, es decir, a las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, sino que, como expresamente lo señala, a "los recursos económicos de que dispongan el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal".

Ciertamente, el artículo admite dos interpretaciones, una en el sentido de que el Constituyente Permanente haya utilizado la palabra "gobierno federal" como sinónimo de "administración pública federal", lo que es usual en la práctica administrativa mexicana. En esta hipótesis, para el caso de las obras públicas realizadas por el Poder Legislativo a que nos referimos en este trabajo, serían aplicables solamente las disposiciones constitucionales previstas en el artículo 77 citado. O bien, que el Constituyente Permanente intencionalmente haya dejado la expresión que admite un sentido restringido y uno amplio, con el propósito de que éste fuese aplicado cuando hubiese llegado el caso de una mayor participación económica de los otros dos Poderes en el ejercicio del gasto público federal.

A mayor abundamiento, independientemente de que no se compare el monto del gasto público ejercido por los otros dos Poderes con el que ejerce el

Ejecutivo, esto no quiere decir que aquellas cantidades queden exentas del control constitucional y legal que corresponde al ejercicio del gasto público. Desde luego que hay que distinguir entre control constitucional y legal del gasto, y las disposiciones normativas aplicables al ejercicio del mismo. Por lo demás, como habremos de constatarlo en las referencias empíricas a las que habremos de acudir, en el caso de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, éste ha sido el criterio que ha prevalecido, es decir, el de ajustarse a la disposición constitucional contenida en el artículo 134.

Sin embargo, el artículo primero de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al 30 de diciembre de 1993, no incluye en el ámbito de competencia de dicha ley reglamentaria del 134 constitucional a los poderes Legislativo y Judicial. La razón de esta exclusión obedece a que dicho ordenamiento secundario incluye procedimientos propios del Poder Ejecutivo Federal, de tal manera que haber incluido en el ámbito de validez de esas normas reglamentarias de la actividad administrativa del Ejecutivo a los otros dos Poderes, hubiese implicado una violación flagrante al principio constitucional de división de poderes.

En la hipótesis adoptada en el sentido de que el artículo 134 es aplicable en un sentido amplio a los tres Poderes, surge entonces la laguna jurídica en el ámbito de la indispensable reglamentación en una ley secundaria que regule la forma de llevar a cabo las adquisiciones, contrataciones, arrendamientos y obra pública que realice el Poder Legislativo. Si bien es cierto, insisto, en que los precedentes más relevantes ponen de manifiesto que el espíritu y la letra del 134 constitucional se han cumplido, la urgencia aparece ante la necesidad de evitar que, en un momento dado, las dependencias del Poder Ejecutivo hagan valer en el ámbito del Legislativo ordenamientos que sólo son aplicables a aquel Poder, lo que dependiendo de las circunstancias podría entrañar una invasión de competencias.

Es oportuno recordar, desde luego, que la esencia de nuestro sistema constitucional al estar basado en la división de poderes, implica un sistema de pesos y contrapesos, mediante los cuales existe una colaboración y coordinación entre los diferentes Poderes de la Unión, como una forma de transparentar el gobierno de la Federación. En esa división ideal de poderes, a quien toca supervisar el ejercicio del gasto en última instancia es al Poder Legislativo, sin embargo ¿quién supervisa y con base en qué ordenamientos, el ejerci-

cio del gasto por parte del propio supervisor?

5. Las referencias empíricas

5.1. La obra pública

En el pasado inmediato hay los tres casos prácticos mencionados y que por su importancia política y la cuantía de las erogaciones, constituyen tres ejemplos a tener en cuenta por cuanto al ejercicio del gasto por parte del Poder Legislativo en materia de obra pública. El más conocido de todos ellos es la reconstrucción y remodelación del Palacio Legislativo de San Lázaro, con motivo del incendio ocurrido en el año de 1989; así como el proyecto de construcción del nuevo edificio sede de la Cámara de Senadores en los predios y edificios ubicados en las calles de Eje Central Lázaro Cárdenas, Avenida Hidalgo y la Santa Veracruz, en el centro de la ciudad de México. Finalmente, la construcción del edificio anexo al recinto principal del Senado, el cual fue construido de 1992 a 1994 en el predio ubicado en la calle de Donceles No. 14, también en el centro de la ciudad.

En los tres casos. la solución que se dio a nivel de instancias operativas y supervisoras inmediatas del ejercicio del gasto público ejercido por el Poder

Legislativo fue diferente. En el caso de la reconstrucción del Palacio de San Lázaro, se estableció el acuerdo parlamentario que constituyó una Comisión de Reconstrucción, encargada de supervisar la dirección y ejecución de los trabajos a cargo de un Grupo Técnico integrado por una Coordinación General de Obra y tres secretarios ejecutivos (un diputado del PRI, otro del PAN y otro del PRO).

En el caso del edificio de Donceles No. 14 del Senado, el acuerdo de la Gran Comisión fue en el sentido de que la dirección técnica y la ejecución de la obra se llevase a través de un Grupo Técnico integrado por la Dirección General de la Obra y sendos Comités de Adquisiciones y de Contratación de Obras y Servicios, integrados por servidores públicos de la Oficialía Mayor y de la Tesorería General, sujetos a la supervisión de la Comisión de Administración y de la Gran Comisión. En los dos casos citados, todos los elementos de control, dirección y ejecución de la obra pública estuvieron en manos exclusivamente de la Cámara correspondiente.

En cambio. en el caso de la construcción de la nueva sede del Senado, si bien es cierto que la responsabilidad ante la Cámara recayó igualmente en una comisión legislativa plural, la dirección técnica y la ejecución de la

obra recayó en un fideicomiso integrado por el propio Senado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Contraloría, el Departamento del Distrito Federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos por la vía del fideicomiso público constituido, la normatividad aplicable en la ejecución de la obra ha sido exactamente la aplicable al Poder Ejecutivo, según lo dispone la fracción VI del artículo 10 de la Ley de Adquisiciones y Obra Pública citada.

5.2. Las relaciones laborales

El régimen jurídico que regula cualquier tipo de relación laboral en **nuestro país se deriva, en principio, de** alguno de los dos apartados A o B del artículo 123 constitucional. En el caso de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, por disposición expresa del artículo 10 de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, es este ordenamiento el aplicable a sus relaciones laborales. Al amparo de esta ley y de su antecedente inmediato, desde el año de 1939 ha funcionado un Sindicato de Trabajadores y Empleados que, originalmente, fue exclusivo de la Cámara de Diputados; a partir de 1959 común a ambas Cámaras, aunque dividido en varias secciones de las cuales, la cuar-

ta, correspondía al Senado. Actualmente, desde 1969, cada una de las Cámaras tiene su propio Sindicato, los cuales forman parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).

5.3. Las responsabilidades de los servidores públicos

Las responsabilidades legales a las que se encuentran sujetos los servidores públicos administrativos del Poder Legislativo Federal, son las mismas a que se encuentran sujetos los servidores públicos del Poder Ejecutivo, con base al artículo 20 de la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos, en relación con el **108 constitucional 111- vacado previamente.**

Al efecto, es importante señalar que el régimen de responsabilidades ha sido ampliado con la aprobación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Diario Oficial del 4 de agosto de 1994), que regula la realización de los actos administrativos en el ámbito de la administración pública centralizada, de cuyo cumplimiento son responsables en el desempeño de sus funciones públicas los correspondientes servidores, a fin de dar seguridad jurídica a los particulares en su relación con la administración pública. Si bien es cierto que no es un ordenamiento muy difundido y que dada la complejidad de los

procedimientos administrativos excluye expresamente algunos ámbitos de la propia administración centralizada, lo cierto es que sería conveniente ampliar el tipo de obligaciones y responsabilidades contenidas en dicha Ley a los servidores públicos de los otros dos poderes; haciendo las adecuaciones necesarias para respetar el principio de división de poderes que hemos mencionado, pero salvaguardando asimismo la seguridad jurídica de los particulares y el principio de legalidad en el trato de éstos con las administraciones mencionadas.

5.4. El servicio **civil** de carrera

Paulatinamente se ha ido desarrollando en algunos espacios de la administración pública de nuestro país una regulación específica semejante al *civil service* de los anglosajones o la *fonction publique* francesa. Los casos más conocidos han sido el escalafón académico de los profesores de la educación primaria y secundaria y de los profesores universitarios, así como el caso de los funcionarios del Poder judicial, del Servicio Exterior Mexicano y del Banco de México -aunque en este caso con la discreción propia de esta institución-. Actualmente, el impulso que ha tenido la institución estatal electoral ha propiciado entre otros rasgos del fortalecimiento entre nosotros de una cultura política democrática, el hecho

de que el servicio civil se esté desarrollando en el ámbito de los órganos de la autoridad electoral federal.

No es extraño, entonces, que en un corto plazo los legisladores federales provenientes de los diferentes partidos políticos que han impulsado el servicio civil en los órganos de la autoridad electoral federal, igualmente lo hagan en el espacio de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Un buen número de los argumentos aplicables al caso del servicio profesional electoral pueden ser llevados a justificar el servicio civil de carrera en el Poder Legislativo. Las experiencias iniciales al respecto son relativamente recientes, puesto que debe iniciarse por la formalización presupuestal de las plazas correspondientes para garantizar el apoyo profesional al trabajo que realizan las comisiones legislativas. En la Cámara de Senadores, por ejemplo, la figura del secretario técnico (no legislador) en las comisiones ordinarias fue considerado a partir de la IV Legislatura (1988-1991).

La composición partidista de las comisiones legislativas -variable de una legislatura a otra- hace más aconsejable aún la existencia de dicho servicio civil, para contribuir a asegurar la continuidad, el profesionalismo, la interlocución eficaz con los otros dos Poderes, la optimización de los costos

de calificación y actualización, así como la sistematicidad y el rigor en los diversos ámbitos de la función legislativa.

Como lo hemos visto en el caso de ambas Cámaras, las funciones administrativas son confiadas, en principio, a comisiones o comités. Ahora bien, la permanencia, profesionalismo, continuidad y tiempo completo que entraña cualquiera de las funciones administrativas en sentido estricto a que nos hemos referido, hacen imposible que los ciudadanos legisladores miembros de las comisiones o comités respectivos, puedan realizarlas directamente, por lo que siempre ha habido servidores públicos encargados de materializarlas, independientemente de que la dirección y el control se encuentre a cargo de las comisiones o comités legislativos. Por eso es, como también ya lo hemos señalado, que tradicionalmente la supervisión directa de la operación de las mismas han sido encomendadas a la Oficialía Mayor y a la Tesorería de las Cámaras. Ahora bien, la renovación cada tres años de los miembros de la Cámara de Diputados, hace más urgente pensar a profundidad sobre ese mecanismo coadyuvante idóneo que sería el servicio civil de carrera en el Poder Legislativo.

5.5. Proclamación y presupuestación

Como lo hemos podido advertir es uno de los pocos renglones de la administración del Poder Legislativo a los cuales se refieren de manera expresa tanto la Ley Orgánica como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Ahora bien, las disposiciones que señalan responsabilidades al interior de las Cámaras, se complementan con las que de manera general emiten el propio Congreso y el Ejecutivo Federal para la elaboración del presupuesto de egresos de la Federación, cuya presentación del proyecto respectivo es su responsabilidad. En consecuencia, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (art. 20.), así como las disposiciones contenidas en cada presupuesto anual de egresos para el ejercicio del gasto, son aplicables al Poder Legislativo y no ofrecen posibilidad de confusión sobre quién supervisa al supervisor; salvo por el hecho de que en la presentación general el presupuesto del Poder Legislativo es presentado como uno solo, sin precisar el desglose correspondiente a cada una de las Cámaras, las cuales ejercen de manera independiente su presupuesto.

Está claro que a través de ciertos instrumentos fundamentales para la administración de los Poderes de la Unión, principalmente la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,

el Poder Legislativo se ha señalado obligaciones en la materia que son las pensadas de origen para el Poder Ejecutivo de la Unión. Piénsese, para efectos del principio de igualdad entre los poderes y fortalecimiento del Poder Legislativo, si la reglamentación de esta materia ha sido inveteradamente contraria al sano desarrollo de la infraestructura de apoyo presupuestal y administrativo que requiere el Congreso de la Unión. Aunque la Carta Magna no lo señale, nada impediría que el Poder Legislativo (si se modificaran las previsiones de la ley en comento) estableciera sus necesidades presupuestales y tomara las previsiones necesarias, de la recaudación esperada por el Ejecutivo, aun cuando la iniciativa formal del decreto de presupuesto corresponda al Ejecutivo de la Unión. En mucho tendemos a ver limitaciones en las normas constitucionales, que existen por razones del desarrollo de los sistemas políticos y no por norma constitucional. Véase el disímbolo desarrollo de las Constituciones de Estados Unidos y de México.

5.6. Control y cuenta pública

De la misma manera que en el apartado anterior, las disposiciones aplicables son las comunes a todas las dependencias del sector público federal, por cuanto a que es un órgano diferente a la tesorería de ambas Cámaras.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, el que habrá de verificar el correcto ejercicio del gasto (artículos 10. y 30. fracción I de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda). Sin embargo, como ya lo hemos señalado, en algunos casos la laguna subsiste puesto que deben estar expresamente definidos los criterios contra los cuales deba ser hecha la verificación correspondiente.

6. Las alternativas

6.1. El nivel constitucional

No obstante la practica reciente a que nos hemos referido en el caso de la obra pública, según la cual han sido el espíritu y la letra del artículo 134 constitucional los que han sido observados, en el texto vigente de la Constitución se mantiene la aparente contradicción entre las disposiciones previstas en el artículo 77 fracción I y el propio 134. De ahí que una disposición fehaciente e indubitable podría quedar contenida en el propio artículo 134 agregando de manera expresa al párrafo inicial, que se trata de "los recursos económicos de que dispongan *los tres Poderes* del gobierno federal...". Correlativamente, la fracción I del artículo 77 podría ser adicionada

con la mención en los términos que señala esta Constitución".

6.2. El nivel reglamentario

En la práctica, los acuerdos parlamentarios suscritos por los legisladores de los diferentes partidos políticos que integran las asambleas legislativas correspondientes, han cubierto la laguna jurídica en algunas materias de la administración del Poder Legislativo.

Ciertamente este es el procedimiento por excelencia en el caso de una asamblea plural, toda vez que la composición de las comisiones, y en ocasiones las presidencias de las mismas, se encuentran en manos de legisladores que no pertenecen al partido mayoritario. Puesto que de la misma manera que en la relación entre los tres Poderes de la Unión se aplican los pesos y contrapesos, asimismo entre legisladores de diferentes partidos políticos hay una supervisión recíproca.

Pero no parece ser suficiente la práctica de los acuerdos casuísticos, menos aún cuando en el caso de la Cámara de Diputados se tienen renovaciones de todos los miembros del órgano legislativo cada tres años. De ahí la conveniencia de dejar establecidas las disposiciones relativas en un texto de duración prolongada y suficientemente

conocido no sólo por los legisladores y los servidores públicos del Poder Legislativo, sino también por la ciudadanía en general, como podría ser el caso de la propia Ley Orgánica del Congreso y de su Reglamento para el Gobierno Interior del mismo.

En dichos ordenamientos podría establecerse una disposición general que prevea expresamente tanto la aplicabilidad en lo que corresponda de las reglas que prevalecen en el Poder Ejecutivo en el caso de adquisiciones, contrataciones, arrendamientos y obra pública, así como la colaboración y coordinación con las dependencias del Poder Ejecutivo en los casos necesarios. Esto tendría la ventaja, además, de que serían disposiciones comunes a **ambas Cámaras, evitando así** una diversidad de procedimientos que podrían prestarse a la suspicacia ciudadana.

Hay un sinnúmero de cuestiones particulares, desde luego, que deberán ser ajustadas a la dimensión de la administración del Poder Legislativo. De ahí que el caso de los montos, por ejemplo, en las diferentes transacciones como adquisiciones o contrataciones, tendrían que ser llevados a la realidad cotidiana de la administración de las Cámaras.

Al efecto, la cercanía e inmediatez en-

tre los diferentes órganos de gobierno y de administración en cada Cámara, facilita en extremo la eficiencia necesaria para el establecimiento de normas y la supervisión de su correcta aplicación.

6.3. El nivel operativo

La regulación constitucional y reglamentaria propuestas constituirían un nuevo avance en la definición del régimen jurídico de la administración del Poder Legislativo, pero sin duda que el establecimiento de un servicio civil de carrera al interior de ambas Cámaras, debidamente regulado en su acceso, permanencia y promoción, sería un elemento adicional para sistematizar y profesionalizar aún más la interlocución del Legislativo con los otros dos Poderes, pero sobre todo con el Ejecutivo.

La experiencia individual de los legisladores provenientes de diferentes áreas de la vida pública y social del país, tomando en cuenta el saber-hacer acumulado por aquellos que repiten de una Cámara a otra o que provienen de legislaturas locales, tal vez no sea suficiente para rehacer y consolidar en cortísimo plazo, cada tres o seis años, el conjunto de servicios que son indispensables para asegurar el eficaz desempeño de la función legislativa. No **es materialmente conveniente, ni políticamente sano** para el país, reconstruir

administrativamente el Poder legislativo Federal al inicio de cada Legislatura.

Recordemos, al efecto, que el tiempo de trabajo legislativo de un legislador, independientemente del partido político al que pertenezca, compite en su agenda de compromisos políticos por lo menos con su quehacer partidista y con su función de gestoría de las demandas de sus representados.

Ahora bien, con la excepción de los legisladores que representan circunscripciones electorales del Distrito Federal -hasta ahora 40 diputados de los 500, más aquellos diputados de representación proporcional electos en la primera circunscripción plurinominal con cabecera en la ciudad de México y que aquí residan, y cuatro senadores de los 124-, todos los demás legisladores previsiblemente deben estar en contacto frecuente con sus electores y las dirigencias de sus partidos en los Estados de la República, lo que dificulta esa continuidad en la realización, seguimiento y supervisión de actividades administrativas que de suyo exigen tiempo completo.

Es por todo ello que en el ámbito específico de la administración, tal vez el rasgo distintivo del Poder Legislativo sea la falta de continuidad y de fortalecimiento de las experiencias adquiridas y de los procedimientos

establecidos en una y otra Legislatura. Esta afirmación es válida lo mismo para el resguardo de la bibliografía acumulada y los archivos de una comisión legislativa, por ejemplo, que para el listado o padrón de proveedores y contratistas que durante una Legislatura acudieron a licitaciones públicas.

De ahí que la difusión y el constante perfeccionamiento de la reglamentación operativa existente o que pudiera existir en manuales de organización y manuales de procedimiento, lo mismo para el secretariado técnico de comisiones legislativas que para el control de inventarios de bienes de activo fijo, la selección de personal, la integración del padrón de contratistas y proveedores, la estructura y funcionamiento de los comités de adquisiciones y de **contratación de obras y servicios, etc., sea otro punto que pudiera contribuir eficazmente a la sistematización mencionada.** Al respecto, no olvidemos que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo invocada establece la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación los manuales a que aquí **hacemos referencia.**

7. Gobernabilidad democrática y democracia gobernable

La gobernabilidad democrática esta

asegurada, en principio, a través de la soberanía popular y del sistema de representación política. Sin embargo, el perfeccionamiento democrático se logra, entre otras vías, mediante un sistema electoral que permita dar cuenta, en la integración de los órganos colegiados representativos, con la mayor fidelidad posible, de las preferencias del electorado.

Ahora bien, el hecho de que exista una composición plural de las Cámaras del Congreso, no implica que la gestión administrativa necesariamente deba ser plural. La unidad de mando y la unidad organizacional se contradicen con un gobierno de asamblea. Por eso es que debe prevalecer el principio mayoritario. Hay actividades en las cuales el principio democrático de la elección mayoritaria es viable, pero hay igualmente **numerosas actividades sociales** que por su propia naturaleza no pueden quedar sujetas a votación. En este caso, la gobernabilidad democrática se asegura mediante instituciones y procedimientos -entre otros muchos el servicio legislativo de carrera comentado ampliamente en este trabajo-, los cuales son reguladas por la ley.

Porque tan importante como asegurar la gobernabilidad democrática, es lograr que la democracia construida y perfeccionada a lo largo de la historia nacional, se mantenga y fortalezca

como una democracia gobernable basada en el imperio de la ley.

Leyes Consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

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

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Ley de Adquisiciones y Obra Pública.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996.

El Proceso Legislativo

Jesús Rodríguez y Rodríguez'

Conviene a la finalidad de este pequeño artículo, señalar, desde un principio, que su enfoque pretenderá ser fundamentalmente jurídico sin que pueda dejarse de lado, la naturaleza siempre política del proceso legislativo.

En esa virtud, y en tanto que ya se acepta la existencia de un Derecho Legislativo o Parlamentario -término este último que se ha encontrado más apropiado-, habría que preguntarse **de inicio si, como otras ramas jurídicas**, tiene su faceta adjetiva, es decir, si hay un Derecho Procesal Parlamentario, y si, dentro del mismo, queda regulado el proceso legislativo.

Desde luego, partimos de que ya no se puede hablar nada más de un Derecho Procesal Judicial con sus diversas ramas: Civil, Penal, Mercantil, Concurzal, sino que también hay un Derecho Procesal Administrativo (no el contencioso administrativo que sigue siendo procedimiento judicial), al que ya se le reconoce autonomía y que regula los actos y las vías que se siguen ante la administración activa, y que constituye

una **garantía para los ciudadanos y un freno** para decisiones inconsultas de la autoridad administrativa, que pueden lesionar derechos de los particulares.

Pues bien, en tanto que en el proceso legislativo que de una vez y simplistamente definiremos como la serie de vías, etapas y actos que conducen a la expedición de una ley, no se dan dos o **más "partes" que contradigan hechos o derechos**, como ocurre en cualquier rama de derecho procesal, ya que la esencia de dicho proceso es la decisión mayoritaria de una asamblea colegiada, no puede hablarse de que ese *iter* legislativo constituya un verdadero derecho adjetivo parlamentario.

No es frecuente que tratándose de actos de Derecho Público se haga mención de la importancia de su forma, pero ese elemento que tanto se ha examinado en Derecho Privado, es básico en el proceso legislativo que nos ocupa.

Así como es necesario que concurren una serie de voluntades individuales obrando de consuno para expresar la potestad legislativa, el "querer por el pueblo", también lo es que esas volun-

* Diputado por el VIII Distrito del D.F. Pertenece a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

tades se manifiesten a través de diversos actos jurídicos y no jurídicos, rigurosamente señalados en leyes y reglamentos, pues, de otra manera, el acto final: la ley, podría ser impugnado de ilegal por vicios de forma.

Tanto la doctrina como el derecho --desde luego, el nuestro- y la práctica parlamentaria, reconocen cinco etapas en el proceso de creación de una ley: **iniciativa, discusión, votación, promulgación y publicación.**

Pero si bien todas son parte esencial de la vía legislativa, no todas corresponden a actos exclusivos del Poder Legislativo. Sería el caso de la iniciativa y la publicación, cuya naturaleza no es ni formal ni materialmente legislativa; en cuanto a la promulgación, dudaría en hacer una afirmación tajante.

No acudiré, por obvio, al enfoque formal para asegurar que la iniciativa no es un acto legislativo. No encuentro una constitución --con la excepción de las que se dieron en los años de asambleísmo delirante, inmediatos a la Revolución Francesa-, que no otorgue la facultad de iniciativa al Poder Ejecutivo, en cualquiera forma de gobierno que se organice.

Más allá de ese elemento subjetivo, lo cierto es que ese acto que impulsa y pone en movimiento la potestad supre-

ma del Poder Legislativo, no tiene la característica esencial de poseer fuerza imperativa, pues la iniciativa no sólo no obliga a nada *per se* sino que aún es susceptible de ser retirada, modificada o de plano rechazada, sin que se dé el **menor trastorno o afectación.**

Esto no quiere decir que la iniciativa carezca de importancia, pues se trata de un paso indispensable para la creación de la ley. Dice muy bien Tosi que **es "un momento que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo".**

Además, y esto entra más al campo de la filosofía y la sociología jurídica, pero corresponde a la naturaleza intrínseca de la norma, es que lo valioso de la iniciativa está en que recoja bien las aspiraciones populares a veces tan informes pero tan reales, la vida que bulle en plazas y calles, las quejas y querellas de los grupos desposeídos y también las exigencias de seguridad jurídica para personas y bienes.

La iniciativa ha de hacerlo en forma ordenada, con buena técnica legislativa, **con una estructura lógica en sus capítulos y articulado, con precisión en las palabras y conceptos.** Cuántas veces defender en tribuna una buena causa se dificulta por una redacción incorrecta o confusa de los proyectos presentados, o, peor aún, lo legislado

no concuerda con la finalidad explícita en la exposición de motivos.

Las constituciones mexicanas han señalado sin grandes variantes a los titulares del derecho de iniciativa: Presidente, diputados y senadores federales y legislaturas de los estados. Por cierto, en el siglo pasado, algunas de las espurias constituciones centralistas, otorgaban la facultad a la Suprema Corte en lo relativo a la administración judicial, lo que se ha vuelto a proponer en los últimos tiempos.

No dejaré de mencionar que en artículo diverso al 71, en el 122, la Constitución faculta a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a presentar ante el Congreso de la Unión, iniciativas de leyes relativas a la ciudad Capital. Estas iniciativas, en mi opinión, deben pasar de inmediato a Comisión, de acuerdo con el artículo 56 del Reglamento del Congreso sin que obste que este precepto no lo señale expresamente.

Sólo a título de curiosidad histórica, recordaré que en la Constitución de 1824, en el artículo 41 sólo se consideraban propiamente iniciativas las presentadas por los diputados y **senadores, en tanto que, se "tendrían"** como tales, las proposiciones que el Presidente tuviere por conveniente al bien de la sociedad, y en ese carácter

las recomendará "precisamente" a la Cámara de Diputados.

En algunos países las iniciativas pasan por diversos filtros o análisis previos, sea para determinar su apego a las **normas constitucionales o, si suponen erogaciones presupuestarias**, para obtener el *place!* de las autoridades hacendarias. En México basta que llenen las características formales exigidas para su trámite, pero no parece inconveniente que en los casos en que se prevean afectaciones substanciales al Erario Público, pase las propuestas por el tamiz de la Comisión de Programación y Presupuesto.

Sin embargo, hay determinadas iniciativas que requieren una consideración especial que estimo más de carácter formal que de fondo, pues no se hace un pronunciamiento previo de su cumplimiento ni la ley determina quién debe hacerlo. Se trata de las Leyes de Ingresos y las del Presupuesto que, dispone la Ley de Planeación en su artículo 7º, deben relacionarse con el Plan Nacional de Desarrollo.

Haría la misma reflexión respecto de otro artículo del último ordenamiento citado, el 10º, que prescribe que en todas las iniciativas que provengan del Ejecutivo, deben señalarse las relaciones entre ellas y el Plan de Desarrollo y sus programas.

Con excepción de las iniciativas cuyo conocimiento se turna a un cámara prefijada, y a las que me referiré adelante, la "formación" de las leyes —expresión tan gráfica y simbólica que no ha variado desde la Constitución de 1824— puede empezar indistintamente en cualquier cámara. Se piensa a veces que la decisión sobre este envío es irrelevante, pero políticamente tiene sus bemoles, pues la discusión inicial puede ser muy diferente en uno o en otro cuerpo, dependiendo de la composición de los mismos.

Desde 1824, la Constitución preceptúa que para los proyectos que "versen sobre contribuciones o impuestos", debe ser cámara de origen, la de diputados. A partir de 1874, cuando se volvió al bicameralismo después de 1857, se agregaron las leyes sobre los empréstitos y reclutamiento de tropas, excepciones que se conservan hasta nuestros días.

La razón de esta prelación constitucional reside en que se considera que la Cámara de Diputados encarna la representación popular, y es heredera directa de los parlamentos que se originaron para disputarle y arrebatarle al monarca el poder de la bolsa y de la espada.

Me excuso de hablar de la llamada iniciativa popular por ser institución extraña a nuestra tradición y práctica constitucionales y porque, en mi opi-

nión, es costosa, contradictoria con el gobierno representativo y puede prestarse a manipulaciones.

Recibida la iniciativa, el supuesto usual es que pase a comisiones.

Es debido reconocer que muchas de las comisiones de las últimas legislaturas del Congreso Mexicano han ido ganando justamente mayor prestigio y poder, gracias al trabajo sistemático y diligente que realizan, así como a las intensas discusiones que se dan en su seno y a la calidad de sus dictámenes.

Por importante que sea su trabajo, no ha alcanzado la influencia que tiene en otros países, sólo citaré entre ellos a España, Italia y Estados Unidos. De este último, es clásica y vigente la frase de Woodrow Wilson en su obra *Gobierno Congresional* publicada en 1884 "...el gobierno congresional es el gobierno de los comités".

Aventurar cuál va a ser el futuro de las comisiones legislativas en México y, sobre todo, decidir si conviene que cada día adquieran o no mayor poder y autonomía, tiene sus aristas. Cierto que desbrozan el trabajo de las Cámaras, que en ellas se pueden mejorar la estructura y articulado de las iniciativas, concertarse acuerdo entre los diferentes grupos parlamentarios, pero pienso que siempre tendrá que preva-

lecer la voluntad soberana que reside en el pleno y que se manifiesta en el debate público.

Como no voy a referirme punto por punto a los pasos y trámites desde que las iniciativas llegan a comisiones, pues sólo sería repetir las disposiciones, más que la Ley Orgánica del Congreso, del Reglamento para el Gobierno Interior del mismo, sólo haré las menciones necesarias para puntualizar algunos aspectos.

Al efecto, no puedo dejar de registrar una situación existente que ya es objeto de problemas y críticas, que consiste en la antigüedad del Reglamento —data de 1934—, obsolescencia parcial y falta de actualidad no sólo en datos circunstanciales sino en atención a la diferente sociedad política de nuestros días, y cuya solución empieza a apuntarse con las modificaciones parciales que se hicieron a la Ley Orgánica del Congreso.

Piénsese que en el actual Reglamento se reconocen algunas disposiciones que datan y vienen hasta literalmente del que se dio el Congreso Constituyente de 1823 y que hacen recordar a la capital como una ciudad pequeña y recoleta, en la que los tres Poderes residían a tiro de piedra.

Pues bien, en las comisiones se inicia

la que hemos convenido como segunda etapa del proceso: la discusión. Aquí sí, ya, formalmente cuando menos, los actos tienen carácter legislativo y son regulados en lo esencial por normas —Ley Orgánica y Reglamento— cuyos sujetos son los legisladores.

Se establecen las diversas especies de comisiones, la forma de su constitución, número e incompatibilidades de sus integrantes, facultades de documentación e información, plazos y modalidades de sus trabajos, requisitos para la formulación y presentación de sus dictámenes. No omito decir que por lagunas en su reglamentación, se ha aceptado que el pleno tenga cierta latitud para modificar y adicionar las **normas existentes**.

Hay cierta confusión, en parte motivada por los textos legales que usan **diferentes formulaciones, en cuanto a la** posibilidad de entrar en contacto con funcionarios del Ejecutivo para ilustrar el juicio de las comisiones en los temas de su competencia. En algún caso, Ley Orgánica, artículo 90, al tratar de las comisiones de la Cámara de Senadores, se lee que los legisladores pueden "entrevistarse" con los funcionarios públicos pertinentes. Por su parte, el Reglamento del Congreso, en su artículo 90, dispone que se podrán tener **"conferencias" con los funcionarios** a que se refiere el artículo 53 del

mismo ordenamiento, que enumera a los titulares de la Administración Pública Federal.

La discusión o debate que ya dio comienzo en la comisión de que se trate, se convierte en pública cuando se presenta al pleno el dictámen debidamente formado por la mayoría de sus componentes. De acuerdo con el artículo 30 del Reglamento, los dictámenes requieren de dos lecturas en sesiones consecutivas, trámite que suele dispensarse por economía parlamentaria.

Quizá más que adentrarse en el detalle de las regulaciones del debate que, por cierto, también han sido adecuadamente flexibilizadas por las Mesas de las Cámaras, resulte de interés puntualizar algunos aspectos relevantes.

A diferencia de los regimenes parlamentarios, en el nuestro que llamaré -sin mucha precisión- congresional, la discusión se da entre los legisladores y tiene por finalidad, amén de los explicables protagonismos políticos y publicitarios, conformar el sentido final del voto que se emita, así como dar a conocer a los electores las opiniones y tesis de sus representantes.

Viene a cuento que sólo diputados y senadores deben intervenir en los debates, porque en los últimos tiempos

no sé si por modas ideológicas o por motivos partidistas, se ha pretendido que como en estructuras constitucionales parlamentarias, comparezcan *ad libitum* titulares de dependencias del Ejecutivo para someterlos a cuestionamientos.

Vamos a distinguir. No hay duda, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, que las cámaras pueden citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los titulares de las paraestatales, para que informen cuando se discuta una ley de sus respectivos ramos o actividades.

Tampoco la hay, según dispone el artículo 74, fracción IV, que el Secretario de Hacienda debe comparecer ante la Cámara de Diputados, para dar cuenta de los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto.

Ya cité, asimismo, los artículos 90 de la Ley Orgánica y 90 del Reglamento, que obliga a los funcionarios del Ejecutivo a proporcionar toda la información que soliciten las comisiones. Esta obligación también la tienen ha cia el pleno, según disponen los artículos 53, 128, 129 Y 130 del multicitado Reglamento, pero su intervención tendrá que limitarse a contestar interrogaciones, informar sobre lo que se le pregunte, pero no podrán debatir en el sentido

estricto de este término, con los legisladores.

No debo dejar de anotar que el referido artículo 53 reglamentario contiene una expresión equívoca que con toda razón, en lo que conozco, no se ha aplicado. Ahí se lee, que cuando se discuta un asunto (no se habla de ley) de su dependencia, los titulares que enumera pueden "tomar parte en el debate".

De aplicarse el Reglamento en sus términos, no obstante las obsolescencias y contradicciones que puede contener, las sesiones serían más fluidas y se evitarían maniobras de obstruccionismo, pero también hay que aceptar que muchas prácticas y mociones dilatorias se han ido corrigiendo a través de acuerdos entre los grupos parlamentarios.

Se pregunta a menudo si para que sea legal una discusión se requiere que se dé el *quórum* constitucional. En realidad no, pues por deseable que sea que los legisladores asistan a toda la sesión y se impongan cabalmente de los argumentos que se esgriman para apoyar o rechazar una iniciativa, la Ley Orgánica ya precisa que ese "número legal", sólo se debe exigir al instalarse la sesión o en el momento de la votación, con lo que se han evitado reclamos impropios de cómputo.

Se llega al tercer momento del proceso, a la votación. Es entonces cuando el acto legislativo se da en toda su plenitud, cuando cada diputado o senador hace uso de la potestad que le confiere su representación. En tanto que el órgano estatal tiene que manifestarse a través de personas físicas -en este caso los legisladores- a quienes la Constitución les ha conferido el poder de hablar o querer por la colectividad, cuando expresan su voluntad individual en forma colegiada y mayoritaria, la misma se convierte en la voluntad nacional.

Sin entrar en disquisiciones teóricas y sólo atendiendo a las ideas democráticas más generalizadas, la votación afirmativa emitida en términos legales, es la que da la sanción definitiva a la ley y la dota del *imperium* --que la seguirá hasta que no sea modificada o abrogada.

Por eso el acto de la votación de una ley exige formalidades que deben respetarse siempre y que ninguna urgencia puede excusar.

En el caso de las leyes, las votaciones serán siempre nominales, empezando por el proyecto en general y después siguiendo por su articulado en particular que podrá descomponerse en libros, títulos, capítulos, secciones y aún párrafos.

Por ser la votación nominal, cada legislador tendrá que pronunciarse por un sí o por un no, como lo manda el artículo 147 del Reglamento que, en concordancia con el artículo 162, hace inválida, por decir lo menos, la permisiva práctica que se ha seguido de la abstención, que no existe en nuestra reglamentación parlamentaria.

Asimismo, el último precepto dispone que ningún miembro de la cámara podrá salir del salón mientras se verifica la votación y, por supuesto, ésta no puede ni debe interrumpirse.

Entre las obligaciones del presidente de la mesa, está la de declarar, después de tomadas las votaciones, que queda aprobado o desechado el proyecto presentado.

En cumplimiento del artículo *n-A* constitucional, aprobado un proyecto de ley en la cámara de origen, pasa para su discusión a la revisora, por medio de una "minuta proyecto de decreto", cuya autenticidad debe ser certificada por el presidente y los secretarios de la primera y se acompañará del expediente formado, de un sumario de la discusión que se tuvo y de la documentación pertinente al **asunto**.

Para la cámara revisora, la minuta referida viene a ser el arranque de un

proceso espejo del seguido en la de **origen: turno a comisiones, discusión, votación.**

La misma Ley Suprema norma los diferentes supuestos de rechazo total o parcial por la revisora y sus diferentes soluciones, que no repetiré porque con algunas modificaciones vienen desde 1824 y sin variación a partir de las reformas constitucionales de 1874.

y así se llega al penúltimo paso del proceso legislativo: a la promulgación, sobre cuya naturaleza jurídica se han formulado muy diversas tesis.

Vale la pena, porque es ilustrativo de la conclusión que considero más válida, acudir al texto del artículo 70 constitucional que reza: "en lo conducente, las leyes...se comunicarán al Ejecutivo y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:"

Es decir, no decreta el Ejecutivo, el mandato ya viene implícito en la ley aprobada por el Congreso, por lo que la promulgación sólo es un nuevo e importante requisito, pero no tiene el efecto de completar el acto legislativo.

Muy diversas tesis se han formulado sobre la naturaleza de la promulgación. Las escuelas de pensamiento al referirse a ella, varían según las posi-

ciones autoritarias o democráticas que se adopten, pero creo que se ha ido formando una corriente predominante que puede caracterizarse por algunas notas definitorias:

-**Es** un acto formalmente administrativo por provenir y estar a cargo del Ejecutivo.

-**No** es un acto materialmente legislativo porque no agrega elemento alguno a la ley, puesto que ha quedado jurídicamente perfeccionada al ser votada.

-**En** última instancia, el Presidente de la República no puede dejar de promulgarla. Tiene facultades para vetarla pero el veto es otra institución.

Se ha dicho que la promulgación es un acto que tiene semejanza con la publicación y que aún puede confundirse con ella. No lo estimo así; es verdad que está emparentada con la publicación, que ésta no puede darse sin aquella, pero tienen diferente fundamento y finalidad.

La promulgación es un acto certificador del Poder Ejecutivo de que se expidió una ley por el Congreso, que en su expedición se siguieron los requisitos constitucionales y legales, que su texto es el que se promulga y, por tanto, puede ser aplicada.

En un trabajo anterior, me atreví a afirmar que la promulgación más que una prerrogativa es una obligación del Poder Ejecutivo, que tiene que cumplir cuando ha transcurrido el plazo señalado en el inciso b) del artículo 72 de la Constitución, o cuando su veto ha sido rebasado en los términos del inciso c) del mismo precepto.

Para confirmar mi afirmación hice referencia a una tesis doctoral de Joaquín Varela Suances-Carpegna sobre la Teoría del Estado en los Orígenes del Constitucionalismo Hispánico (Las Cortes de Cádiz), publicada en Madrid en 1983, en la que esclarece que la carta doceañista confundía a veces la promulgación con la publicación o circulación, la que tendría que hacerse "de mandato del Rey por los Secretarios de Despacho", y concluye el razonamiento diciendo que tanto la promulgación como la circulación eran "actos debidos", es decir obligatorios para el Ejecutivo, y cita a un autor moderno, P. Barile, en un artículo publicado en 1958, sobre el poder del Presidente de la República Italiana, en el que sostiene que son actos "de aplicación automática y de naturaleza declarativa y no discrecional".

Viene la última etapa del proceso legislativo: la publicación, que puede definirse como el acto material -*in*-serción de la ley aprobada en el Diario

Oficial de la Federación- por el que se divulgan y dan a conocer al pueblo las disposiciones que regirán de modo general algunos aspectos de la vida social, ya que de otra suerte no podría exigirse su cumplimiento.

Esta materia está reglamentada ya no tanto en la Constitución, por más que aparezca la obligación de publicar para el Presidente de la República en el artículo 72 fracción a), sino en el Código Civil para el Distrito Federal, que rige en toda la República para los asuntos de orden federal.

Al respecto, señala su artículo 3º, que las leyes obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial, a menos, artículo 4º, que en la norma se fije una fecha determinada para que se inicie su vigencia.

Por cierto, la segunda parte del artícu-

lo 3º, que ya viene quedando como reminiscencia de otras épocas de comunicaciones terrestres difíciles y lentas, y que señala términos adicionales por la distancia, puede dar origen a recursos judiciales no siempre legítimos.

No puedo dejar de referirme a la *vacatio legis*, institución muy útil en ciertos casos en que la ejecución de una ley requiere no sólo de su divulgación sino de ciertos actos preparatorios, tales como la creación de organismos, capacitación de personal, provisiones financieras o de bienes, y otros requerimientos; entonces pueden fijarse plazos largos entre la publicación de la ley y su entrada en vigor.

Muchas sutilezas más tiene el proceso de elaboración de las leyes, muchas dudas suscita, por lo que con estas notas, sólo he pretendido contribuir a su mayor y mejor estudio.

El Régimen de Responsabilidades de los Miembros del Congreso de la Unión

José Luis Vázquez Alfara'

I. Introducción

Los representantes populares, al igual que el resto de los individuos en los que recaen las funciones públicas, se encuentran sujetos a un cúmulo de responsabilidades derivadas del ejercicio del poder público. En esta brevísima colaboración trataremos de determinar cuáles son las responsabilidades inherentes al estatuto de los miembros del Congreso de la Unión en el ordenamiento mexicano.

II. Un binomio indisoluble: régimen de prerrogativas-régimen de responsabilidades de los congresistas

Es conveniente hacer notar que el régimen de sujeción especial que representan las diversas responsabilidades

de los parlamentarios se encuentra acompañado de una serie de protecciones (privilegios, para algunos), históricamente reconocidas a los miembros de las asambleas representativas, a fin de garantizar el libre desempeño de sus funciones. Veamos en qué consisten las prerrogativas de los parlamentarios.

A. La Inviolabilidad

Esta prerrogativa impide que los legisladores sean detenidos o apresados, procesados o interpelados, sin autorización del órgano legislativo al que pertenece,' o de un órgano jurisdiccional.' Estas protecciones rebasan en ocasiones la duración del periodo de sesiones,' pero en muchos países no operan en caso de flagrancia'

B. La Irresponsabilidad

Consiste en la imposibilidad de detener, procesar, enjuiciar o perseguir judicialmente a los congresistas con motivo de las opiniones o discursos emitidos en ejercicio de sus funcio-

* Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

nes,' y es reconocida en forma generalizada en casi todos los países.'

C. Regulación en el derecho mexicano

a. Irresponsabilidad

La Constitución mexicana dispone en su artículo 61 la irresponsabilidad de los congresistas federales respecto de las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Esto significa que nunca podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. En términos de este precepto, los presidentes de las Cámaras tienen el deber de resguardar la inviolabilidad de esta prerrogativa.

La Ley Orgánica del Congreso General' reglamenta lo dispuesto en los artículos 61 y 62 de la Constitución. En primer lugar, reitera que los congresistas gozan del fuero constitucional; posteriormente, reitera la irresponsabilidad de los mismos por las opiniones expresadas durante el desempeño de sus funciones parlamentarias (Art. 12).

b. La inmunidad procesal de los congresistas

El artículo II de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos también hace responsables al presidente de cada una de las

Cámaras de la salvaguarda del fuero constitucional de los congresistas.

La Ley Orgánica del Congreso reitera que los congresistas gozan del fuero constitucional. Luego, por cuanto a la inmunidad procesal, prevista en el artículo 111 de la constitución mexicana, el citado artículo 11, LOCG, consigna la plena responsabilidad penal de los miembros del Congreso de la Unión, ya sea por delitos cometidos durante el tiempo de su encargo, o bien, por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Sin embargo, establece que no podrán ser privados de su libertad ni sometidos a proceso judicial, sino después de que se satisfaga el procedimiento previsto en la Constitución (y en la LFRSP) para que se decida el retiro de la inmunidad, se les separe del cargo y se les someta a la jurisdicción de los tribunales competentes.'

c. Inviolabilidad de los recintos sede del Congreso

Aunque, en rigor no forma parte de nuestro tema, valga mencionar que otra garantía de la independencia del Poder Legislativo consiste en la inviolabilidad de los inmuebles que sean sede del Congreso y de sus cámaras. El artículo 12, LOCG, prohíbe el acceso a los mismos a la fuerza pública; ésta sólo podrá ingresar a ellos me-

dante autorización previa del Presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará.' Si la fuerza pública se presenta sin el permiso correspondiente, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza abandone el recinto.

III. La responsabilidad de los miembros de los poderes legislativos en otros ordenamientos

Idea general

En general, podemos observar que

Sanciones aplicables a quienes obstruyen los trabajos en las Asambleas Legislativas.!

Tipo de Sanción	Aplicada por la Directiva	Aplicada por el Pleno
Llamado al orden	40 países	0 países
Llamado al orden con anotación en el acta de debates	9	2
Supresión de palabras en el acta de debates	3	0
Orden de retirar injurias o calumnias	6	0
Llamado al orden y apercibimiento	12	5
Retiro del uso de la palabra	39	5
Desconexión del micrófono		0
Expulsión de la sesión	31	19
Amonestación	10	10
Expulsión por varias sesiones	8	24
Destitución	0	4
Otras sanciones		8

existe una gran variedad de soluciones a las infracciones en que pueden incurrir los parlamentarios o congresistas.

Una regla que se puede deducir del análisis comparativo es la relativa al órgano encargado de imponer la sanción. Las infracciones de menor gravedad son sancionadas por los órganos directivos de los Congresos. A la inversa, las sanciones de mayor importancia (como la suspensión temporal o la expulsión) son decididas por el Pleno de las Asambleas legislativas.!

a) Las sanciones impuestas a la obstrucción de debates

A continuación, veremos cuáles son las

sanciones previstas en 83 países para las infracciones de los parlamentarios al orden debido en las discusiones.

b) La medida más severa: la destitución

Aunque existen casos extremos, en que la decisión corresponde, ya sea a un órgano jurisdiccional"; o bien, a organismos partidistas, normalmente, son las asambleas parlamentarias las que deciden sobre la exclusión de alguno de sus miembros. Ahora bien, por cuanto al procedimiento de exclusión, encontramos diversas soluciones. En algunos países (*v. gr.*, E. U. A y Argentina) la decisión es tomada por mayoría de 2/3; en otros, se requiere una mayoría de 3/4 (*v. gr.*, Tailandia); finalmente, en otros (*v. gr.*, Finlandia), se requiere el voto calificado de 5/6 de los parlamentarios presentes para acordar la expulsión. Normalmente, la resolución sancionadora se discute y se aprueba con base en la recomendación formulada por una comisión encargada de estudiar el asunto."

Ahora, estudiaremos brevemente los regímenes sancionadores en dos tipos de sistemas de gobierno, uno de los cuales es de naturaleza presidencial (los Estados Unidos de América); el otro es de tradición parlamentaria (la República Francesa).

A. Los Estados Unidos: nuestro modelo de referencia

a. Idea general

La constitución de los Estados Unidos de América dispone (art. 1, secc. V) que el Congreso puede castigar a sus miembros por *conducta desordenada* —o indisciplinada—; y, por mayoría de sus 2/3, decretar la expulsión de uno de sus miembros".

Los procedimientos disciplinarios, que podríamos llamar básicos, en el Congreso norteamericano son el llamado al orden, la censura y la expulsión. los que en la práctica han sido poco utilizados."

Es importante mencionar que estas facultades disciplinarias son ejercidas discrecionalmente por las cámaras y sin interferencia de otros poderes. 17

Llama la atención la vaguedad con la que están regulados los procedimientos disciplinarios. En el caso de la conducta desordenada no se establece la sanción a la que ésta da lugar. En contraste, en el caso de la expulsión; ésta es la sanción pero no señalan las conductas que dan lugar a la misma. En ambos casos no existe una "tipificación" de las conductas infractoras, lo que da a las cámaras facultades discrecionales para decidir sobre la exis-

tencia de una falta y sobre la sanción aplicable."

b. Los procedimientos en particular

Llamado al orden

La sanción más leve es el llamado al orden. Esta sanción se impone con motivo de incidentes surgidos durante el debate y tiene por finalidad que las discusiones sean llevadas con cierto orden.

En la Cámara de representantes, **conforme a su reglamento, si un miembro, en el uso de la palabra, o de otro modo, transgrede el propio reglamento, el *speaker*, de oficio o a petición de otro miembro, podrá llamarlo al orden.**

Esta medida priva temporalmente al sancionado del uso de la palabra. La sanción puede ser levantada transitoriamente, para que el miembro explique su conducta o definitivamente **si mediante la interposición de un recurso, se decide revocar el castigo impuesto por el *speaker*.** Esta sanción no implica la pérdida de derecho de voto.

Censura

La censura es la sanción que se impone a las infracciones de mediana gravedad, y se dicta en los casos en que se *considera que la expulsión*

sería una sanción muy severa. Esta sanción es decidida por el Pleno de la Cámara respectiva, por mayoría simple.

La censura puede ser decretada por diversas conductas, pero ha sido impuesta en forma bastante casuística. He aquí algunos casos: redactar proyectos de Ley en términos insultantes para las Cámaras, o de carácter incendiario o divisionista; ofender en el uso de la palabra a la asamblea, al *speaker* u otros miembros; atacar a otro miembro durante el debate; aceptar dinero a cambio **de un favor; o bien, por corrupción, cohecho o abuso de ciertos servicios administrativos de apoyo.**?"

Normalmente el acusado puede participar en la discusión durante la sesión en la que se discute su responsabilidad. La censura, que puede incluir una condena, la pérdida de antigüedad y la imposición de **multa, puede ser revocada si el responsable presenta excusas o da las explicaciones satisfactorias de su proceder.**

Expulsión

Reservada para los casos de extrema gravedad, la expulsión sólo puede ser decidida por el voto de 2/3 partes de los miembros presentes en

la sesión. A diferencia de la censura, que comúnmente se aplica por conductas cometidas con motivo del cargo, la expulsión puede ser aplicada al legislador por actos relacionados con la función o ajenos a la misma.

Por cuanto al procedimiento, éste inicia con la formación de una comisión investigadora que examina la existencia de alguna falta grave. Aunque no se siguen los principios del procedimiento judicial ordinario (*v. gr., in dubio pro reo*),²⁰ sí se respeta la garantía de audiencia del presunto infractor (con posibilidad de nombrar un abogado defensor). La comisión puede decretar, durante la investigación, medidas de aseguramiento del inculpado, aunque existe la posibilidad de que se le conceda libertad bajo caución.

B: Un país con tradición parlamentaria: Francia

En este país se observa el llamado privilegio disciplinario, que consiste en que las faltas disciplinarias, es decir, "aquellas que no son de carácter civil ni penal, sino que consisten en la violación por parte de un parlamentario, de sus obligaciones funcionales," fijadas en las reglas internas de cada una de las asambleas (Asamblea Nacional

y Senado), son juzgadas únicamente por sus pares. Los reglamentos interiores prevén una gama de sanciones que pueden ir desde la pena puramente moral, el llamado al orden, hasta la censura con exclusión temporal." El órgano disciplinario competente varía en función de la gravedad de la falta y puede ser el Presidente, el Buró de la Asamblea, o el Pleno de la misma.

IV. Marco normativo de la responsabilidad de los congresistas en México

El marco normativo de la responsabilidad de los congresistas en el sistema jurídico mexicano está regido por un conjunto de preceptos de distinta jerarquía, que van desde preceptos constitucionales hasta reglamentarios emitidos por las propias cámaras del Congreso de la Unión.

El régimen de responsabilidades de los servidores públicos se configuró con la reforma constitucional y legal realizada en 1982, como respuesta al clamor que existía en la sociedad de controlar la conducta de los servidores públicos y de combatir la corrupción. El impulsor de la reforma, como parte del programa de renovación moral de la sociedad, fue el presidente De la Madrid, quien propuso al Congreso de la

Unión la depuración de la legislación **en la materia.**

A. Marco Constitucional

Las responsabilidades de los miembros del Congreso de la Unión y de los demás servidores públicos, tienen su fundamento constitucional en el título IV de la Constitución mexicana (artículos 108 a 114, inclusive). Los legisladores son señalados por el artículo 108 como miembros de la categoría "servidor público" y, por tanto, están sujetos al régimen previsto en la propia Constitución.

El artículo 109 da la base constitucional para la expedición de leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos; el fundamento del juicio político (fr. 1), de la responsabilidad penal —en especial, el enriquecimiento ilícito (fr. II y IIJ)—, así como de la responsabilidad administrativa (fr. IIJ). En otro párrafo, se prohíbe la imposición de dos sanciones de la misma naturaleza por la misma conducta.

El artículo 110 contiene los principios y lineamientos constitucionales que rigen el juicio político (sujetos, órganos competentes, procedimiento y sanciones aplicables).

Los artículos 111 y 112 regulan el procedimiento de declaración de procedencia de un juicio penal en contra de los legisladores federales y demás servidores públicos. El primero contiene las reglas generales y el segundo se refiere a los funcionarios que estén separados de sus cargos, que hayan vuelto a ocuparlos u ocupen uno distinto.

El artículo 113, que regula la responsabilidad administrativa, señala cuál debe ser el contenido de las leyes en la materia. Finalmente, el 114 fija los plazos para iniciar los procedimientos de responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos.

B. Marco Legal

La reforma del título IV de la Constitución fue seguida de una "Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos", y de reformas a leyes preexistentes."

En el caso de los miembros del Congreso de la Unión también deben tomarse en cuenta tanto la Ley Orgánica del mismo, como el Reglamento Interior del Congreso de la Unión, así como los acuerdos de carácter general emitidos por las cámaras del Congreso.

V. Responsabilidad Política

A. Idea general

Esta responsabilidad se determina a través del juicio político, es decir, "el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo".

Por cuanto a su naturaleza, el juicio político mexicano, inspirado en el *Impeachment* de los Estados Unidos de América," es considerado por algunos juristas como un procedimiento próximo al proceso penal." En realidad, su naturaleza no corresponde a la de un juicio penal porque no está encaminado a la comprobación de un delito y a la imposición de la pena, sino a la identificación de las conductas de los servidores públicos que atentan contra el Estado de Derecho, el régimen de gobierno y el sistema constitucional, y concluye con la imposición de una sanción política. Además, el juicio político no se contrapone con el penal ya que una sola conducta puede dar lugar a ambos. También se le ha considerado como una de las cinco garantías

constitucionales consagradas en la Constitución mexicana."

Por otra parte, es importante dilucidar si el juicio político es un proceso político (*strictu sensu*) o un proceso judicial. Algunos creen que, dado su carácter de garantía constitucional, es un procedimiento eminentemente político" otros, lo asimilan al proceso judicial ya que tiene formalidades y procedimientos que lo asemejan a aquél. Sin embargo, en virtud de su finalidad y de las características de los órganos competentes, el juicio político posee rasgos que lo distinguen del judicial, de modo que, si bien es cierto que es un garantía constitucional del régimen mexicano, también lo es que constituye un procedimiento seguido con base en criterios procesales (y originado en una infracción política)", aunque no es en rigor un proceso judicial,

Finalmente, no debemos olvidar que el juicio político reviste dos garantías: la primera, respecto del ordenamiento constitucional en sí mismo; la segunda, relativa a la inmunidad de los altos funcionarios, quienes sólo pueden ser destituidos mediante un procedimiento especial.

B. Los diputados y senadores son sujetos del juicio político

Los legisladores federales se encuen-

tran, dentro del grupo de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político. (arts. 110 de la CEUMEX y So, LFRSP)

C. Órganos Competentes

Los órganos encargados de tramitar el juicio político son la Cámara de Diputados y el Senado, actuando en **comisiones, subcomisiones, secciones y Pleno**.

Las comisiones encargadas de tramitarlo se forman por iniciativa de la Gran Comisión de la Cámara respectiva en términos de la LOCG." La Cámara de Diputados es el "órgano de acusación" y el Senado posee, en exclusiva, la facultad de constituirse en Gran Jurado (arts. 76 y 110, CEUMEX).

D. Causales del juicio político

El artículo 109, CEUMEX, dice que éste procede en contra de los funcionarios mencionados, cuando en ejercicio **de sus funciones "incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"**. La LFRSP precisa cuáles son estas conductas (a. 7),³⁴ mismas que podemos dividir en 4 grupos:

1. Ataque a las instituciones democrá-

ticas o a la forma de gobierno republicano, representativo y federal (fr. I y II);

2. Violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales y sociales y a los derechos humanos, especialmente a la libertad de sufragio (fr. III y IV);

3. Usurpación de atribuciones y cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales o las omisiones que causen perjuicios graves a la Federación, a los Estados, a la sociedad o trastornen el funcionamiento de las instituciones (fr. V, VI Y VII); Y

4. Violaciones graves o sistemáticas a los planes, programas y presupuestos de la administración federal o del D. F. ya las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales o del D. F. (fr. VIII).

El artículo 7 concluye afirmando que no procede el juicio político por la simple expresión de ideas.

E. Procedimiento ante la Cámara de Diputados

En el procedimiento seguido por el Congreso de la Unión para determinar la responsabilidad política de los legisladores federales predomina la publicidad de las actuaciones, existen algunos

elementos de oralidad y se brinda la garantía de audiencia que concede la Constitución (art. 41, LFRSP). Se aplican supletoriamente los Códigos Federales Penales, sustantivo y adjetivo. (art. 45, LFRSP)

a) *La denuncia.* Cualquier ciudadano puede, bajo su responsabilidad, presentarla ante la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, debiendo adjuntar pruebas. No se admiten las denuncias anónimas. (art. 12, LFRSP)

Tiempo. El juicio político sólo puede incoarse mientras que el congresista desempeñe su cargo o en el año siguiente al término del cargo. Por cuanto a su *forma*, la denuncia debe presentarse por escrito y ratificarse en los 3 días naturales siguientes.

b) *Dictamen de la Subcomisión de Examen previo.* La denuncia será turnada a una Subcomisión de Examen Previo de las Comisiones Unidas de Gobernación y Justicia y Puntos Constitucionales.

La subcomisión examinará la acusación dentro del plazo de 30 días a fin de determinar, con base en las pruebas rendidas, si el acusado forma parte del grupo de sujetos que pueden incurrir en responsabilidad política; si la conducta imputada responde a una de las

causales de procedencia; y si constituye una infracción que implique la probable responsabilidad del acusado. Podrá examinarse nuevamente la denuncia en caso de que se presenten pruebas supervinientes.

e) *Resolución del Pleno de las Comisiones Unidas.* Si la Subcomisión se pronuncia por el enjuiciamiento político, remitirá su resolución al Pleno de las C. U. de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para que éste resuelva sobre la procedencia de la denuncia y la turne a la Sección Instructora. La decisión de la Subcomisión sobre el desechamiento de la denuncia podrá ser revisada por el Pleno de las Comisiones Unidas a petición del presidente de una de ellas o del 10% de los diputados que las integran.

d) *Instrucción del asunto.*

Idea general.

Recibida la denuncia, la sección instructora practicará las diligencias necesarias para determinar la existencia de la conducta que motivó aquella y la posible culpabilidad del acusado, quien podrá participar en la instrucción del asunto."

Pruebas.

La Ley no señala qué medios de prueba pueden ser utilizados en el

procedimiento, sólo dice que podrán ofrecer pruebas el denunciante, el acusado y la propia sección instructora (la que también califica la pertinencia de las pruebas). El periodo probatorio es de 30 días naturales, que puede ser ampliado en vista de los requerimientos de la instrucción.

Alegatos.

Cerrada la instrucción, se dará vista al denunciante, por un plazo de 3 días naturales, y por otros tantos al acusado (y a su defensa) para que redacten alegatos que deberán presentar, por escrito, dentro de los 12 días naturales siguientes al del cierre de la instrucción. (art. 15, LFRSP)

Conclusiones de la sección instructora.

Concluida la substanciación del expediente (después del periodo de alegatos), la Sección de Instrucción, redactará sus conclusiones, debiendo fundar y motivar su decisión sobre la terminación anticipada o la continuación del procedimiento.

En este supuesto, se deberá proponer un proyecto de decisión que declare que se comprobó la conducta que motivó el procedimiento; que existe probable responsabilidad del enjuiciado y

la sanción aplicable en términos de la LFRSP.³⁶

Las conclusiones de la Sección de Instrucción serán turnadas al Presidente de la Cámara, por conducto de los secretarios de la misma, para que convoque a los diputados para resolver sobre la imputación. La fecha de la sesión será informada al denunciante y al acusado para que se presenten a la misma.

Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre la responsabilidad del enjuiciado.

Llegado el día de la sesión a la que se deberá convocar a los diputados federales (art. 18, LFRSP), se dará lectura a las constancias procedimentales o a una síntesis de ellas y a las conclusiones de la sección de instrucción; luego, se dará la palabra al denunciante, al acusado y a su defensor para que formulen alegatos; producidos los alegatos, las partes se retirarán y la Cámara procederá a discutir y votar las conclusiones presentadas por la sección **instructora.**

La resolución que la Cámara emita sobre dicho proyecto, en sesión plenaria, deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los diputados presentes.

Si la Cámara de Diputados decide la culpabilidad del enjuiciado, se constituirá en *Cámara de Acusación* ante el Senado, a través de una *comisión de acusación* integrada por 3 diputados y pondrá al acusado a disposición del Senado. A la inversa, si no se comprobare la presunta responsabilidad política, el acusado continuará desempeñando su cargo.

F. Procedimiento ante el Senado

La Cámara de Senadores realiza un procedimiento más sencillo que aquél que se desarrolla ante la colegisladora.

Inicio: recepción de conclusiones de la Cámara de Diputados.

Después de la presentación de la acusación ante el Senado, ésta será turnada a la sección de enjuiciamiento del mismo.

Alegatos.

La citada sección citará a la comisión de diputados encargada de sostener la acusación, al acusado y a su defensor para que presenten sus alegatos -escritos- en plazo de cinco días naturales siguientes al del emplazamiento.

Conclusiones de la sección de enjuiciamiento.

Éstas deben presentarse después de los alegatos ante la Secretaría del

Senado y deberán tomar en cuenta los elementos contenidos en la acusación y en los alegatos; igualmente, contendrán una propuesta de la sanción a imponer, y la expresión de las normas legales que las sustentan.

La sección de enjuiciamiento, que podrá oír a las partes, de oficio o a petición **de las mismas, tiene amplios poderes** en materia probatoria, y puede ordenar la práctica de las diligencias necesarias para conocer la verdad. Las conclusiones deberán ser entregadas a la Secretaría del Senado.

Audiencia y resolución del Senado.

Recibidas las conclusiones de la sección de enjuiciamiento, el Presidente del Senado convocará a los demás senadores (para formar el Jurado de Sentencia en las 24 horas siguientes), a la comisión de acusación, al acusado y a su defensa.

En la audiencia, el Presidente del Senado declarará que éste se erige en Jurado de Sentencia; se dará lectura a las conclusiones; se permitirá alegar a la comisión de acusación, al acusado y a su defensa (éstos deberán retirarse después de los alegatos); luego, se discutirán **y votarán las conclusiones**. Aprobados los puntos de acuerdo, el Presidente hará la declaratoria respectiva.

La sentencia del Senado.

La resolución deberá ser aprobada por una mayoría calificada de 21 3 partes de los presentes en la sesión." Las resoluciones de las Cámaras son inatacables (arts. 110, CEUMEX y 30, LFRSP). En orden a su contenido, la resolución final puede ser absolutoria o de condena. También puede tener carácter declarativo o constitutivo.

La decisión absolutoria sólo tiene carácter declarativo, pero la decisión de condena tendrá efectos constitutivos al fijar la pena impuesta al acusado. El fallo se comunicará a los órganos encargados de aplicarlo (las Cámaras) y al Ejecutivo para su conocimiento y publicación en el D. O. F.

Sanciones.

Las sanciones que el Gran Jurado puede imponer son: la destitución" o la inhabilitación del enjuiciado para ocupar puestos en la Federación," sanción que puede ir de 1 a 20 años. (art. 8°, LFRSP)

VI. Responsabilidad Penal

A. Los legisladores están sujetos a la responsabilidad penal

a. Idea general. Los miembros del

Congreso de la Unión están obligados a responder, al igual que el resto de los habitantes del país, de los delitos que cometan, ya sea en el ejercicio de sus funciones o bien, de aquellos que no tengan ninguna relación con su investidura. En todos los casos, a excepción de uno, dichos delitos se perseguirán y sancionarán en los términos de la legislación penal aplicable (art. 109, fr. 1).

b. La excepción a la regla. Sólo en un caso se reconoce en la Constitución federal la "irresponsabilidad" penal de los legisladores. Se trata de la imposibilidad de perseguirlos por las opiniones que emitan en el desempeño de sus cargos. (arts. 61, CEUMEX Y 11, LOCG)

B. Pero gozan de la inmunidad procesal

Los diputados y senadores al Congreso de la Unión forman parte del restringido grupo de funcionarios cuyo enjuiciamiento penal requiere de la aprobación previa por parte de la Cámara de Diputados a través del procedimiento o juicio de procedencia."

El artículo 11 LOCG, reitera la regla contenida en el artículo III de la Constitución mexicana:

Los diputados y senadores son responsables por los delitos que cometan du-

rante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Cabe señalar que cuando el legislador se encuentre separado del cargo y cometa algún delito, no habrá necesidad de seguir el procedimiento de declaración de procedencia, pero éste deberá ser observado cuando aquél haya vuelto a desempeñar funciones propias o sea electo o nombrado para desempeñar algún otro de los mencionados en el artículo 111, CEUMEX.

C. Procedimiento para la declaración de procedencia

En términos de la Constitución mexicana y de la LFRSP, se deberá agotar el procedimiento de declaración de procedencia. Éste se seguirá conforme a las reglas previstas para el juicio político, ante la Cámara de Diputados.

Conforme al artículo 29, LFRSP, si se hubiere iniciado un proceso penal contra un legislador, sin haberse satisfecho el procedimiento de "desafuero",

la secretaría de la Cámara respectiva o de la Comisión Permanente librará oficio al juez o tribunal que conozca de la causa, para que suspenda el procedimiento en tanto se resuelva si ha lugar a proceder.

El procedimiento para el retiro de la inmunidad procesal es muy similar al que se sigue en la primera etapa del juicio político. De hecho, la LFRSP, dispone que para tramitarlo, se aplicarán, en lo conducente, las reglas previstas para éste.

a. Inicio.

El procedimiento de desafuero inicia con la denuncia o querrela de un particular o con el pedimento que realiza la autoridad que detenta el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos para el ejercicio de la misma. La petición deberá dirigirse a la Oficialía Mayor de la Cámara.

Tiempo. El procedimiento podrá iniciarse en todo momento mientras el legislador ocupe el cargo. Los plazos de prescripción de la responsabilidad penal por conductas delictivas cometidas durante el tiempo del encargo, se inte-

rumpirán en tanto el servidor público ocupe el mismo.

b. Instrucción del asunto

La sección instructora practicará las diligencias destinadas a determinar la existencia del delito, la presunta responsabilidad penal y la subsistencia del fuero constitucional del funcionario, de la misma manera que en el juicio político.

Pruebas.

En esta materia se aplican las mismas reglas que en el juicio político, razón por la que remitimos a la sección correspondiente (VI, E. d., d').

Dictamen de la sección instructora.

Cerrada la fase de substanciación, la Sección de Instrucción, redactará sus conclusiones, debiendo fundar y motivar su decisión sobre el desafuero, en la que declare que se comprobó la probable responsabilidad penal del enjuiciado."

Las conclusiones de la Sección de Instrucción serán turnadas al Presidente de la Cámara, quien convocará a los diputados para constituir el Jurado de Procedencia, también se citará al denunciante y al acusado para que se presenten a la misma al día siguiente al del depósito del dictamen correspondiente.

Pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre el desafuero.

En la sesión plenaria, después de la declaración del Presidente de la constitución del Jurado de Procedencia se leerán el dictamen de la sección instructora; posteriormente la Cámara discutirá y votará los puntos de acuerdo.

La resolución de la Cámara constituida en Jurado de Procedencia, deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los diputados presentes.

Efectos de la resolución del Jurado de Procedencia.

Si la Cámara decide desaforar al funcionario, separará a éste de su cargo durante el tiempo que dure el juicio penal y lo pondrá a disposición de los tribunales competentes; pero si niega el desafuero, el legislador será reinstalado en su cargo y **no podrá instruirse procedimiento posterior en tanto subsista el fuero.** (art. 111, CEUMEX)

La declaración del Jurado de Procedencia no prejuzga sobre la responsabilidad penal del funcionario sometido al procedimiento, por lo que éste podrá ser sometido a proceso penal una vez que expire la inmunidad procesal. (arts. 111, CEUMEX y 28, LFRSP).

Es importante recordar que los plazos de prescripción para la persecución de los delitos cometidos durante el tiempo del encargo (que nunca podrán ser inferiores a tres años), se interrumpirán en tanto el servidor público ocupe el mismo.

Si el juicio culmina con sentencia absoluta, el legislador será reinstalado en su cargo.

El jurista Sergio García Ramírez considera que la resolución de la Cámara puede tener tres sentidos.!

1° La declaratoria de procedencia realizada a petición del M.P, permite a éste ejercer la acción penal o continuar su ejercicio;

2° la declaratoria expedida a pedimento de un particular, mediante denuncia o querrela, permite al M. P. ejercer la acción penal, pero no lo obliga a ello (dado que las declaraciones en sentido positivo o negativo del Jurado de Procedencia no prejuzgan sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad penal); y

3° la declaración adversa -es decir, la que niega el "desafuero"- no impide que la acusación siga su curso una vez que el inculpado abandone su cargo.

VII. Responsabilidad civil de los diputados y senadores

A. Idea general

Los legisladores también pueden incurrir en responsabilidad de carácter civil **cuando con su accionar causen daños** y perjuicios en la esfera patrimonial de los particulares o de las personas jurídicas de derecho público. En este caso, no existe ninguna inmunidad de carácter procesal, de modo que, tal y como se asienta en el artículo 111 de la Constitución, para proceder contra ellos "no se requerirá declaración de procedencia".

B. Tipos de responsabilidad patrimonial

Debe tomarse en cuenta que en caso de daños patrimoniales causados por los servidores públicos en el desempeño de su función, puede generarse la responsabilidad solidaria o subsidiaria del Estado (representado aquí por las cámaras del Congreso), conforme al Código Civil vigente.

a. Responsabilidad solidaria. Esta se genera en el caso de actos ilícitos dolosos cometidos en ejercicio de la función encomendada al servidor público.

b. Responsabilidad subsidiaria. Se da, por exclusión, en aquellos casos en que no se determine la responsabilidad solidaria. Esta sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el responsable no tenga bienes o no tenga los suficientes para responder de los daños y perjuicios.

En los casos en que el órgano (en nuestro caso, el Congreso de la Unión) hubiere pagado los daños y perjuicios causados por sus funcionarios, podrá repetir de ellos lo que hubiere pagado. (art. 1928, C.C.). En tratándose del daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de indemnizar (sin importar que se haya causado daño material), en los términos de los artículos 1927 Y 1928, C.C, antes comentados.

VIII. Responsabilidad administrativa

(Medidas de carácter disciplinario)

A. Idea general

Los legisladores federales, al igual que el resto de los servidores públicos también puede ser sujetos de responsabilidad administrativa.

B. Causales de responsabilidad administrativa

Si bien es cierto que la mayor parte de

las causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos (entre ellos los legisladores federales) se encuentran señaladas en la LFRSP; existen otras establecidas en la Constitución y en otras leyes federales.

a. Causas de responsabilidad previstas en la Constitución

Se trata de ciertas infracciones en las que pueden incurrir los legisladores, relacionadas con las incompatibilidades y con la obligación de asiduidad, las que no pueden catalogarse ni como políticas ni como penales.

a) En primer lugar, el artículo 62 señala las incompatibilidades de los legisladores. Menciona que los diputados y senadores propietarios (y los suplentes en funciones) no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo federalo local, en virtud de los cuales perciban un sueldo, sin previa licencia de la Cámara respectiva. En tal caso, **cesarán en sus funciones representativas en tanto permanezcan en su nuevo cargo.** La infracción a esta regla se sanciona con la pérdida del carácter de diputado o senador, según el caso.

b) En el artículo 63 se establece la responsabilidad de aquellos que habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada, a

desempeñar su encargo en el plazo de 30 días. En este caso, se les privará de su cargo, por considerarse que renuncian al mismo y se llamará a los suplentes. Si éstos tampoco concurren, se declarará vacante el puesto y se **convocará a elecciones.**

e) En el mismo artículo 63, se establece que los congresistas que falten durante diez días consecutivos, sin causa justificada o sin licencia, serán separados temporalmente de su curúl y serán sustituidos por sus suplentes, por considerarse que renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato.

d) Conforme al artículo 64, los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin justificación o sin permiso de su Cámara, no percibirán la dieta respectiva al día en que falten.

b. Causas de responsabilidad según la legislación ordinaria.

LFRSP

Las obligaciones inherentes a los servidores públicos, y por ello aplicables a los diputados y senadores, se encuentran señaladas, a título enunciativo, pero no limitativo, en el artículo 47 de la LFRSP. Ahora bien, dada su función, es imposible que los legisladores federales pue-

dan incumplir algunas de las obligaciones del servidor público mencionadas en el artículo citado.

La Ley Orgánica del Congreso General.

En esta ley encontramos la reglamentación de lo dispuesto en los artículos 63 y 64 de la Constitución.

El artículo 27, (e), LOCG, faculta al presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados para requerir a los diputados faltistas para que se presenten a las sesiones y, dado el caso, para imponer las sanciones correspondientes a aquéllos que no concurren a las sesiones. Idéntica facultad se constituye en favor del presidente de la mesa directiva del Senado en el artículo 71, (e)."

Aunque no se mencionan las conductas infractoras ni las sanciones a imponer, también se faculta, en la LOCG a los presidentes *pro (empare* de ambas cámaras para tomar las medidas necesarias para mantener orden en las sesiones de las mismas. (arts, 27, f} y 71, f}, LOCG)

Medidas disciplinarias previstas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La medida más importante es el llamado al orden. En este sentido, el

artículo 21, RICO, establece, en su fracción 11, la obligación de los presidentes de ambas cámaras de cuidar que tanto los legisladores como los espectadores guarden orden y silencio en el transcurso de los debates y de "llamar al orden" (fracción VIII), de oficio, o a petición de otro miembro de la Cámara a quien infrinja aquél.

Por cuanto a la obstaculización de los debates, la única causa por la que se puede interrumpir a un orador es la moción de orden, la que sólo se podrá plantear con el permiso del presidente y del orador, y que sólo puede tener como motivos: el dar lectura a un documento que ilustre la discusión; el denunciar la violación del reglamento, o las injurias contra alguna persona o corporación pronunciadas por el orador; o señalar que éste se ha apartado del tema de discusión. (arts. 104 y 105, RICO).⁴⁴

En caso de que alguno de los presidentes no aplique el reglamento, podrá ser reemplazado por el vicepresidente de la cámara respectiva. Para ello se requiere una moción de alguno de los miembros de cada una de ellas - con el respaldo de dos de sus colegas, para proceder a la discusión y, en su caso, la aprobación de la medida en votación nominal (art. 22, RICO).

C. Autonomía para regular algunos aspectos de la responsabilidad administrativa

Por lo que respecta a la determinación de los órganos competentes para determinar la responsabilidad administrativa no es aplicable la LFRSP. Esto se explica en virtud de que el artículo 51 del propio ordenamiento, deja en manos de las Cámaras del Congreso de la Unión, el establecimiento de los "órganos y sistemas" para identificar, investigar y determinar dichas responsabilidades, así como para aplicar las sanciones correspondientes.

D. Registro de la situación patrimonial de los legisladores

El registro de la situación patrimonial de los servidores públicos es un instrumento de apoyo que permite detectar los casos de enriquecimiento inexplicable. Para ello los sujetos considerados en la LFRSP y en acuerdos reglamentarios posteriores a la misma deben rendir un informe sobre su situación patrimonial al ingresar a las categorías señaladas, al término de su encargo y periódicamente, los meses de mayo de cada año.

Originalmente correspondía a la Secretaría de la Contraloría de la Federación la constitución y gestión del registro de situación patrimonial de to-

dos los servidores públicos de la Federación. Sin embargo, una reforma operada en 1992, a los artículos 79 y 80, LFRSP, confirió a las Cámaras de Diputados y Senadores la facultad de registrar y dar seguimiento a la declaración patrimonial de sus integrantes, dejando así fuera del control de la SECODAM, el registro patrimonial de los legisladores federales, que conforme a cierta interpretación representaba una forma de injerencia del Ejecutivo en los asuntos del Poder Legislativo."

Bibliografía

Wilson, *El gobierno de los Estados Unidos*, (traducción al castellano de Juan Naves, México, Limusa, 1992.

Bidegain, **Carlos** María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950.

Arteaga Nava, Elisur, "*Breves reflexiones sobre las penas en el juicio político*", *Alegatos*, No. 18. mayo-agosto. 1991. México.

Cárdenas, Raúl, f., *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, México, Porrúa, 1988. -"Antecedentes y evolución del título IV Constitucional", *Revista Mexicana de Justicia*, México, Núm3, vol. V, julio- septiembre, 1988.

Carreña Carlón, Jorge, "*Reformas al título IV de la Constitución*", *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, México, INAP, 1984.

De la Barreda, Luis. Righi, Esteban y Fellini, Zulita, *Responsabilidad de los servidores públicos en México*, ALEGATOS, No. 6, mayo-agosto, 1987. México D.F.

Fix-Zamudio, Héctor, *La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano*, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM,1992.

-**Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado**. *Las Responsabilidades de los servidores públicos*, México, UNAM-Manuel Porrúa, 1984.

Orozco Enriquez, José de Jesús, *Régimen constitucional de responsabilidades de los servidores públicos*, *Las Responsabilidades de los servidores públicos*, México. UNAM-Manuel Porrúa, 1984.

Riva Palacio, Antonio, "*Juicio Político*", *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*. México. INAP, 1984.

Notas

I En algunos países se requiere un voto calificado del Órgano (2/3) -e.v.gr., Argentina, a. 62;- mientras que en otros - v.gr.,México-basta la mayoría absoluta.

2 En Chile, la autorización la concede la Corte de Apelaciones que resulte competente -*orl. 33-*.

3 En Francia, en el lapso que media entre dos periodos de sesiones ningún parlamentario puede ser detenido sin autorización de su Cámara. salvo en caso de flagrancia, de procesamiento autorizado o de condena definitiva.

4 En Francia y Luxemburgo (art. 69), durante el periodo de sesiones sólo se les podrá procesar penalmente previa autorización de su Cámara, salvo en caso de flagrante delito. En Alemania, el efecto de la flagrancia se extiende hasta el día siguiente de la comisión del delito. (art. 45. 2).

5 La irresponsabilidad se aplica a todo lo que los congresistas hacen, dicen o escriben en cumplimiento de su cargo.

6 En Francia, ningún miembro del Parlamento puede ser procesado, perseguido, detenido, preso o juzgado por las opiniones o votos emitidos en ejercicio de sus funciones. (art. 26 Const); misma solución se da en Luxemburgo (art.58), Argentina (arl. 60) y México (art, 61). La Ley Fundamental de la RFA no reconoce esta prerrogativa cuando se cometa el delito de injurias. (art. 45, 1).

7 Publicada en el D. O. F., del 25 de mayo de 1979, y a la que designaremos con las siglas LOCG.

8 Como complemento de lo anterior, el artículo 13. LOCG, prohíbe a las autoridades la ejecución de "mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Congreso o de sus Cámaras, o sobre las personas o los bienes de

los diputados o senadores en el interior de los recintos parlamentarios."

9 También podrán recurrir al uso de la fuerza pública, los funcionarios antes citados con el fin de salvaguardar el fuero constitucional de los diputados y senadores y la inviolabilidad de los recintos parlamentarios.

10 *Cfr.* Union Interparlamentarie, *Les parlements dans le monde*, 12^o ed.. V. 1, Bruselas, Bruylant, 1986. p. 518.

" *Cfr.* *Op. cit.* ult.

12 En Austria, la Corte constitucional toma la decisión con base en una petición del parlamento,

13 En Indonesia, los partidos políticos pueden revocar a los congresistas y en Lichtenstein, un diputado puede ser revocado por su propio grupo parlamentario. *Cfr.* Union Interparlamentarie. *op. cit. supra*, nota 10, "*Les parlements...*" p.IIO.

14 *Cfr.* *Op. cit.* ult, *Les parlements...*", pp. 110 Y 111.

15 La Constitución argentina dice que cada Cámara podrá "con dos tercios de los presentes, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral superviniente a su incorporación y hasta excluirlo de su seno". (art. 59, antes 58).

16 *V gr.* en la expulsión, de 19 casos (14 en la Cámara y 5 en el Senado) 17 ocurrieron en la época de la guerra civil.

17 Cfr. Wilson, *El gobierno de los Estados Unidos*, traducción al castellano de Juan Naves, México, Limusa, 1992, p. 274.

18 Cfr. Bidegain, Carlos María, *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Buenos Aires, Dcpalma, 1950, pp. 147 Y 148.

19 Dos casos celebres son: en el Senado, la condena al senador Me Carthy (1954), por atacar a quienes acusaba de ser comunistas y en la Cámara, el voto para expulsar al diputado Adam Clayton Jr., por abuso de autoridad de privilegios congresionales. Cfr. op.cit. supra, nota 15.

20 Hinds, ll. 1264.

21 Cfr. Fabre, Henry-Michel, *Principes Républicains de droit constitutionnel*, 3ª ed., París, LGD!, 1977, p. 436.

22 Prohibición de presentarse durante 15 días acompañada de la pérdida de sus emolumentos durante ese período.

23 Publicada en el D.O.F., de 31 de diciembre de 1982 (en vigor desde el 1º de enero de 1983), esta ley es la que en lo sucesivo nos referiremos con las siglas LFR5P- abrogó a su predecesora, que sólo duró dos años en vigor: la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la federación, del D.F. y de los Altos Funcionarios de los Edos, de 29.XII.79.

24 Entre las que se encuentran los códigos civil y penal (federales) y la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (para crear la SECOGEF).

25 Cfr. Riva Palacio, A, "Juicio Político", *Serví-*

dores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades, México, INAP, 1984, p. 82; Cfr. Handam, F, "Notas sobre la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos", *Revista de Investigaciones jurídicas*, México. No. 7. 1983, p.245, "se refiere a la aptitud para continuar O desempeñando el puesto público, que por razón del cargo y la importancia de la función pública, debe ser juzgado por un órgano jurisdiccional especial.

26 Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado". *Las Responsabilidades de los servidores públicos*, México. UNAM-M. Porrúa, 1984, p. 63.

27 El artículo II, sección IV, (c), de la Constitución dice que el Presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus funciones como consecuencia del enjuiciamiento y condena "por traición, cohecho y otros crímenes y delitos".

28 Cfr. De la Barreda, Luis, Righi, Esteban y Fellini, Zulita, "Responsabilidad de los servidores públicos en México", en *Alegatos*, No. 6, mayo-agosto, 1987. México. p. 19 Y lo califican como "un modelo de enjuiciamiento penal muy similar al que existe en otras latitudes".

29 Cfr. Fix-Zamudio, H. "La Justicia Constitucional en el ordenamiento mexicano", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 121-133. Coinciden con él Jorge Carpizo y Jorge Madraza. Cfr. "Derecho Constitucional", *El Derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991, "...como garantía constitucional, tiene

como principal finalidad la represión y sanción a toda violación que se cometa en contra de las disposiciones constitucionales que señalan los límites de actuación de todo servidor público".

30 Cfr. Sirica, John, *To sey a record straight*, A. Signetbook, 1799, p. 168. cit. Cárdenas, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos*, México, Porrúa, 1982, p. 327, "ante todo y por definición. el juicio político es un proceso de naturaleza política y no legal".

31 Existe una fase de instrucción. con garantía de audiencia, y concluye con una resolución absolutoria o de condena.

32 Estas comisiones deberán designar a 4 de sus integrantes para que formen la Sección instructora de la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en el Senado.

33 Es una facultad exclusiva. (art. 74, V, Constitucional).

34 Nuestro legislador, desarrolló la cláusula general en la LFRSP, a diferencia del modelo estadounidense. No obstante, las causales son difíciles de interpretar dada su ambigua redacción.

35 Al efecto se le notificará, dentro de los 3 días naturales que siguen a la ratificación de la denuncia sobre la materia de la misma, para que comparezca o informe en los 7 días naturales siguientes al de la notificación.

36 La sección dispone de 60 días naturales, a partir de la presentación de la denuncia, para instruir el caso y entregar sus conclusiones a

los secretarios de la Cámara; el plazo se ampliará, por excepción, hasta por 15 días.

37 No podrán votar los senadores que hubiesen hecho la acusación ni quienes hayan sido defensores (a. 39, LFRSP).

38 El privar a alguien de su empleo, cargo o comisión. La pérdida del cargo implica la de las prestaciones y prerrogativas inherentes al mismo. El Diccionario de la Real Academia la define como la *separación del cargo como corrección o castigo*.

39 Para la Real Academia, *inhabilitar* es: "*declarar a uno inhábil o incapaz de ejercer u obtener cargos públicos, o de ejercitar derechos civiles o políticos*".

40 Cfr. González de la Vega, René, "Responsabilidad Penal", *Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades*, México, INAP, 1984, p. 111.

41 La sección dispone de 60 días hábiles para instruir el caso y entregar sus conclusiones a los secretarios de la Cámara; el plazo se podrá ampliar, al igual que en el juicio político, hasta por 15 días. (art. 25, LFRSP).

42 Cfr. *Curso de Derecho Procesal Penal*, 5ª ed, México, Porrúa, 1989, pp. 808 Y 809.

43 Además, no en la LOCG, sino en su reglamento, se impone la obligación a los presidentes de "obligar a los representantes ausentes a concurrir a las sesiones, por los medios que juzgue más convenientes en los casos en que se trate de asuntos de interés nacional". (art. 21, XVII, RICG).

44 Cuando el orador injurie o calumnie a algún funcionario público no se le podrá interrumpir. Se deberá esperar a que termine su alocución – o a la siguiente sesión- para que el interesado reclame sus expresiones, caso en el que el presidente conminará al ofensor a que las retire, y, en caso de que éste se niegue a hacerlo, se consignarán en acta especial para proceder en la vía sancionadora (arL. 107, RICO).

45 *Cfr.* Gutiérrez de Velasco, Manuel, "Las reformas a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos", Código ético de conducta de los servidores públicos, México. UNAM- IJ-SECOFEO, 1994, p. 107. "La fórmula anterior en que todo se reconcentraba en la Sría. de la Contralorta, hacía que la totalidad de los órganos y poderes quedaran subordinados al Ejecutivo y atacaba visiblemente la división de poderes".z

Fortalecimiento del Control Intergubernamental

(Un Enfoque Legislativo)

José R. Castelazo'

El título de este trabajo contiene tres **vocablos: "fortalecimiento", "control"** e "intergubernamental". Trataré de explicar su vinculación a lo largo del texto y fundamentar la necesidad de imprimir un cambio inscrito en el proceso de reformas constitucionales, tendientes a seguir consolidando al Estado mexicano.

Hablamos de *fortalecimiento del control*, porque las condiciones del mismo resultan, a mi juicio, débiles para cubrir los requerimientos de desarrollo y modernización del sistema político imperante en el país.

Entendemos el control como medio para garantizar que "el poder controle al poder" a propósito de la libertad e igualdad entre la personas; al mismo tiempo, para lograr que el Estado se constituya como incesante promotor del mejoramiento económico y social de pueblo.

El fortalecimiento del control se impone por la descompensación prevaleciente a favor del Poder Ejecutivo, frente al Legislativo y Judicial. En efecto, el presidencialismo omnipresente, antes funcional para la edificación de la Nación desde la promulgación de nuestra Independencia y Reforma en el siglo pasado, y la consecución de algunos de los objetivos de la Revolución Mexicana del presente siglo, ha dejado de serlo: **la crisis económica es recurrente; se manifiesta cíclicamente en minicrisis**, mientras que la sociedad mexicana sigue creciendo en número y la pobreza se agudiza.

Antes, el centralismo público y administrativo era capaz de resolver sin violencia el conflicto alrededor de la lucha por el poder y las principales contradicciones derivadas de un desarrollo económico desigual e inequitativo.

Hoy, se requiere la descentralización y

* Diputado por el XIV Distrito en el D.F. Secretario de la Comisión de Asentamientos Humanos y Asuntos Públicos.

distribución del poder apegados celosamente a la Carta Constitucional; actualmente, el centralismo agudiza los problemas en vez de resolverlos. También es inminente la actualización de nuestro federalismo.

Evidentemente, la globalización traducida en intercambios financieros, comerciales y de comunicación social masiva -nunca antes experimentados-, en el marco de un nuevo equilibrio de poderes mundiales, ha influido grandemente en los destinos de nuestra República.

Las economías cerradas no tienen cabida en el mundo contemporáneo; en el proceso de apertura se obliga a los países dependientes a integrarse aceleradamente sin menoscabo de su soberanía.

Lo mencionado, ciertamente constituye una difícil ecuación de resolver, particularmente para México, dada su vecindad con los Estados Unidos.

La suma de funciones económicas de intercambio global obligan a revisar al interior de cada país la operatividad de sus sistemas políticos. Cada vez más se promueven las democracias abiertas, con métodos de participación más amplios e institucionalizados para vencer prácticas autoritarias, propiciar la

alternancia en el gobierno, defender los derechos humanos y las libertades.

Los grupos de poder mundial insisten en demandar la construcción de sistemas políticos que constitucionalmente garanticen la consecución de los propósitos de la economía mundial de mercado, misma que cuando no se asume, simplemente se impone.

En este escenario el problema para los países dependientes es doble.

Por un lado, tienen que forzar la marcha para copar en los mejores términos posibles las exigencias de una feroz competencia internacional, imprimiendo a su vida cotidiana un vértigo reflejado inconsistentemente en varias de las facetas económicas, políticas y sociales, generando problemas de toda índole, porque la adaptación, en cualquier campo, no puede ser automática.

Por otro lado, la economía de mercado deja inermes a las grandes capas de la mayoría de la población con décadas de retraso, ignorancia y pobreza extrema, cuando el gobierno tiene que favorecer la privatización, abandonar los subsidios y la protección antaño amparada, en nuestro caso, por el presidencialismo.

Para México ha sido difícil transitar por esta vía, dado que los gobiernos

emanados de la Revolución Mexicana no lograron completar su ciclo por la explosión demográfica constante y seguramente por su condición de país dependiente.

No obstante, México y su gobierno han aceptado el reto moral que significa atender las demandas tan enormes del exterior, reconociendo y arreglando paulatinamente las graves distorsiones, desigualdades e inequidades al interior de su sociedad.

Por eso, tenemos que fortalecer el control intergubernamental, sin perder un minuto más. Nuestra gran comunidad ya es básicamente urbana y cada día exige con mayor vigor los derechos que el sistema no ha podido satisfacer a plenitud.

Los principios que nos dieron origen y nos dan vigencia soberana, habrán de permanecer inmutables, lo que debe cambiar –y que de hecho está cambiando desde hace algunos años– es la forma de hacer las cosas.

El debate no se centra en mayor o menor participación estatal o privada para regir la vida económica, política y social, sino en cómo alcanzar un bienestar mínimo general, ampliando libertades, perfeccionando democracia, garantizando independencia, soberanía y autodeterminación, mediante una

mejor organización social y gubernamental, gracias a un esfuerzo incluyente, uniforme, programado, de impulso comunitario.

Por eso debemos cambiar y fortalecer el control intergubernamental porque a las potencias económicas mundiales les interesa mayormente su equilibrio, pero dejan a cada país la responsabilidad de alcanzar el suyo propio.

Fortalecer el control intergubernamental implica abordar tres temas: la *división de poderes*, el *federalismo* y la *participación social*.

La división de poderes es un viejo anhelo en nuestra República. Existe desde el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*; se encuentra en los *Elementos Constitucionales* de Don Ignacio López Rayón, en los *Sentimientos de la Nación*, el *Reglamento para la Reunión del Congreso* expedidos por Don José María Morelos en 1813, en la *Constitución de Apatzingán* de 1814, obviamente en la *Carta Federal* de 1824, en la *Constitución* de 1857 y en la *vigente* de 1917.

En este largo camino, el principio de la división de poderes ha adquirido diversas formas; tradicionalmente ha reconocido en el Poder Ejecutivo la capacidad de gobernar sobre los otros

dos poderes y por lo tanto, le ha privilegiado.

La división de poderes se concreta por dos vías, la *política* y la *administrativa*.

La ruta política busca el *equilibrio*, a través de una "autonomía interdependiente". Esta concepción, aparentemente contradictoria, se sustenta en la teoría y en la práctica al reconocer que es imposible pretender la absoluta separación de los órganos del poder público, a riesgo de vulnerar la subsistencia del Estado'.

Los tres poderes han sufrido cambios en su naturaleza y destino constitucionales, pero no es sino hasta estos años cuando se empieza a tomar conciencia plena de la necesidad ingente del equilibrio.

Si contáramos las reformas de cada uno de los poderes desde la primera Constitución, hallaríamos múltiples contradicciones, seguramente por haber atendido fielmente a la coyuntura en lugar del largo plazo. Parece ser que nuestra alma nacional ya está entendiendo la necesidad del análisis prospectivo en el trabajo constitucional.

Por ejemplo, la reforma institucional de 1994 referida al Poder Judicial,

obedeciendo a la necesidad de fortalecerlo para equilibrarlo, tiende, al mismo tiempo, a llenar vacíos heredados y corregir viejos vicios-.

Ahora, falta aplicarse a la correspondiente al Poder Legislativo, dotándolo de mayor eficacia, capacidad y preponderancia, mediante la integración del Congreso, la posible reelección inmediata de sus miembros y la dotación de mayores recursos para la realización de sus funciones.

El camino administrativo de la división de poderes requiere incidir en tres campos: el de la *Fiscalización* sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos; la mayor *injerencia* del Poder Legislativo en la toma de decisiones fundamentales para el país, así como la precisión del título cuarto de la Constitución sobre las *Responsabilidades* de los Servidores Públicos.

La fiscalización habrá de sufrir un cambio fundamental a favor del control, por lo tanto, del equilibrio entre poderes. Francamente la Contaduría Mayor de Hacienda, que nace desde la primera Constitución como órgano técnico de la Cámara de Diputados, actúa quizá justificada históricamente, en medio de severas limitaciones, que se explican al asomarnos tan sólo a los ámbitos de la *autonomía temporal*-

dad, extensión, y las posibles sanciones por diversos tipos de desviaciones.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, en la práctica *no es autónoma* porque la actual Ley Orgánica del Contaduría Mayor de Hacienda ha llevado a la Cámara de Diputados a intervenir y decidir sobre su organización y operación'.

En este orden, actualmente sólo revisa la cuenta pública del año que ya pasó, pudiendo empezar el examen a partir de junio del año siguiente, con notoria falta de oportunidad.

Abundando, un ejemplo ayuda a ilustrar: lo sucedido en enero de 1996, podrá revisarse hasta junio de 1997; esto es, 18 meses después. Los representantes populares conocerán finalmente lo acontecido, y si el gobierno lo hizo bien, hasta septiembre de 1998, cuando se produzca el dictamen correspondiente: ¡dos años y medio después! Evidentemente es necesario corregir esta disfunción.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados sólo revisa la cuenta pública del presupuesto aprobado por la propia Cámara y únicamente lo correspondiente al Poder Ejecutivo, dejando fuera al propio Poder Legislativo y al Judicial en el manejo de sus recursos públicos. También resulta

omisa en la auditoría a algunas de las empresas o entidades públicas, que aún no apareciendo en el presupuesto, sin embargo existen. Esta situación merece igualmente corregirse.

En cuanto a las facultades de autoridad administrativa para sancionar, la Contaduría Mayor de Hacienda tiene que recurrir invariablemente al auxilio del Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Ministerio Público.

En este sentido, el Ejecutivo Federal ha enviado a la consideración de la Cámara de Diputados la Iniciativa de modificaciones constitucionales y de una Ley para establecer la *Auditoría Superior de la Federación*, con el objeto de mejorar la oportunidad en la revisión; otorgarle plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar; darle la más amplia cobertura de auditoría sobre los tres poderes, y las garantías constitucionales y legales para convertirse en un órgano técnico e imparcial evitando cualquier interferencia política en su funcionamiento técnico, y consecuentemente gozando de plena autonomía de gestión'.

En lo que respecta a la mayor injerencia en la toma de decisiones fundamentales para el país, el Poder Legislativo tendrá que buscarse mayo-

res facultades en el capítulo de planeación del desarrollo', la preparación del presupuesto públicos, la cuestión hacendaria? y mayor precisión para actuar con vigor respecto de las responsabilidades",

No se trata de plantear una "administración congresional" como la de los Estados Unidos', no obstante su sistema presidencialista, sino de perfeccionar en beneficio del pueblo, y del propio Poder Ejecutivo, la acción del Legislativo.

Tampoco se pretende cambiar la esencia constitucional del país proponiendo una actividad netamente parlamentaria como sucede en Inglaterra, o aún en la propia Francia en donde, a pesar de que el Legislativo es bicameral y de que el gobierno proviene de su Cámara Baja, el Presidente de la República sigue siendo el factor de poder, aunque eventualmente "cohabite" con la oposición producto del nombramiento del Primer Ministro de la mayoría en la Asamblea Nacional!",

Volviendo a México, por ejemplo, entre la aprobación del presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos para un año fiscal, corren muchos meses sin que las comisiones respectivas tengan informes sobre el ejercicio o subejercicio o sobre el comportamiento fiscal. En cualquier caso, carece de capacidad

legal para intervenir corrigiendo posibles problemas, mediante decisiones negociadas con el Ejecutivo.

Refiriéndonos al vocablo "intergubernamental" (el gobierno no sólo es el Ejecutivo, sino los otros dos poderes) y vinculándonos a la discusión que nos ocupa, otra de las prácticas que ya no funcionan consiste en la supremacía del Poder Federal sobre los estatales y municipales (también órdenes de gobierno).

El *Federalismo* es una forma de organización del Estado basada en principios simples de expresar, aunque complejos de lograr. El primer principio es estar convencidos de que las partes componen el todo; el segundo, de que las partes se proponen compartir equitativamente el todo; y el tercero, que las partes están de acuerdo a sujetarse a la autoridad del todo, siempre y cuando ella esté sustentada legítimamente por la soberanía popular.

Nuestro Federalismo ha ido avanzando conforme la consolidación del Estado. Enfrentó al principio la larga lucha entre conservadores y liberales; después, se vio avasallado por una larga dictadura; pasó por una cruenta revolución y una etapa de desarrollo institucional de varias décadas".

También nuestro Federalismo ha debi-

do responder a las circunstancias de la desigualdad económica, tratando de equilibrarla en un entorno de pluralidad social, traducida en diversidad de etnias, culturas, idiomas, tradiciones y costumbres, y ha tenido igualmente que sumergirse en distintas regiones enfrentando fenómenos geopolíticos de variada naturaleza.

Teóricamente el Federalismo se opone al centralismo, a la uniformidad, al autoritarismo; promueve, en cambio, la democracia, las libertades, la descentralización política y administrativa.

Nadie puede negar que estos objetivos hemos ido alcanzándolos por aproximaciones, aunque lentamente. Lo haremos más rápido conforme se fortalezca el Estado Nacional, las entidades federativas y especialmente los municipios.

A fuerza de repetirlo, quizá algún día lo logremos: el municipio libre, constituye la base de la división territorial y organización política de los estados que integran la Federación. Por lo anterior, debiera ser el principal punto de atención si se pretende instaurar un Federalismo sólido y trascender a una vida más democrática.

Para nutrirlo, es necesario llevar a la práctica lo establecido a nivel constitucional, referido a la autonomía políti-

ca, financiera y administrativa, poniendo especial énfasis en no fragmentar el poder; evitando llegar al extremo de la dispersión y el consecuente debilitamiento de la Federación.

Decíamos que en un mundo globalizado y urbanizado es difícil defender la Soberanía. La sostendremos mejor al apuntalar nuestro Federalismo ¿qué se requiere?

Primero, una *identidad nacional*; un concepto concreto de país y de la comunidad mexicana: la tenemos.

Segundo, una *conciencia nacionalista*; unidad y orgullo, contrarios a la dependencia y autodenigración: hay que trabajarla.

Tercero, reconocer la necesidad de fomentar una mayor *integración*; la autonomía municipal y la soberanía estatal no significan separación o fragmentación: es imprescindible vigorizarla.

Cuarto, privilegiar la *cooperación* en todo el territorio, intensificando el papel protagónico de la sociedad: tenemos la necesidad urgente de promoverla.

Nuestro Federalismo tiene que profundizar, constitucional y legalmente, la concurrencia de los tres órdenes de go-

bierno atendiendo las prioridades; esto es, explicitando facultades y atribuciones en cada uno de los órdenes de gobierno sobre cada una de las materias",

Igualmente, enfatizar tanto en la coordinación vertical (política-administrativa-hacendaria; en lo referido a planes, programas, decisiones, acciones, captación y distribución de recursos entre Federación, estados y municipios y entre los propios ayuntamientos y entidades federativas'), como en la coordinación horizontal (político-territorial, que atañe la conurbación física o funcional, de dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más municipios, de dos o más estados y de dos o más países —como en la frontera norte)¹⁴.

La concurrencia y la coordinación, obrarán naturalmente en favor de la democratización y la justicia social, desafortunadamente propósitos todavía inalcanzables en nuestro caso.

Otro ámbito objeto de fortalecimiento es el de la participación social responsable, al estar el asunto intimamente vinculado a la legitimidad del gobierno y al ejercicio del poder.

Elecciones federales, estatales y municipales deben constituir el punto de partida clave que le da contenido y

sentido a nuestra forma de gobierno. De ahí la relevancia de habernos ido acercando progresivamente a estructurar un sistema cada vez más creíble, transparente, imparcial, autónomo y equitativo.

Probablemente cuando aparezca este artículo se encuentren aprobadas las modificaciones constitucionales tendientes a cimentar la Reforma Electoral planteada conjuntamente por los poderes Ejecutivo y Legislativo, sobre la base de la negociación con los partidos políticos nacionales representados en el Congreso de la Unión".

El Sistema de Partidos está sujeto a una severa revisión para constituirse como elemento fundamental de una democracia plena. Para nuestra preocupación, todavía estas instituciones políticas se encuentran consensando un proceso de ajuste particular. El Partido Revolucionado Institucional, preparándose para competir realmente; el Partido Acción Nacional, comenzando a participar del poder; y el Partido de la Revolución Democrática, apenas institucionalizándose!",

Los medios de comunicación masiva revisten una importancia suprema en la cultura política de cualquier pueblo. En nuestro caso, en la práctica venían jugando un papel de "sobrentendimiento" con el poder. No obstante,

desde hace algunos años han ido adquiriendo (desafortunadamente no todos) una conciencia de su propia responsabilidad sobre el desarrollo del país.

Sin ánimo de censurar o controlar a los medios de comunicación social, resulta indispensable propiciar la discusión serena para lograr su propia autoregulación por el bien de todos. La vocación de informar y formar opinión pública conlleva una grave responsabilidad social y debe impedirse la impunidad cuando su ejercicio no esté sujeto a la ética del periodismo y al respeto a las personas y leyes!".

La representación corporativa de trabajadores y empresarios, cada vez acusa mayor debilidad en su funcionalidad. Resulta ineludible la adecuación constitucional y legal sobre el particular.

No obstante el cúmulo de decisiones producto de la relación entre el gobierno y las grandes centrales obreras, campesinas y empresariales, muchas dejan que desear si las vinculamos a la realidad. Los espacios llenados por las organizaciones corporativas juegan más a ser instancias de legitimación que de representación y solución'. Los resultados están a la vista.

Las universidades públicas, mecanis-

mos de incorporación de las clases populares y medias al desarrollo, así como de contención de conflictos, no cumplen a cabalidad esa función. Salvo honrosas excepciones, se han convertido en entidades burocráticas alejadas de las necesidades del progreso y formadoras de masas destinadas al subempleo. Urge revisar la situación",

La descentralización de la educación superior se subestimó; probablemente se pensó en que la simple creación de universidades públicas en los estados iba a resolver la creciente demanda, sin prever la conformación de monstruos devoradores de recursos e ideas; promotores de supuestos derechos universitarios protegidos por organizaciones sindicalizadas. Instituciones empobrecidas incapaces de atender adecuadamente una demanda cada día más numerosa por la conformación de la pirámide de edades de la población.

Precisa desatar ese nudo; que la universidad vaya al campo, se descentralice eficazmente sobre la base de programas establecidos conjuntamente con los empleadores; se restrinja el acceso a las profesiones sobrepobladas; se promuevan las necesarias al desarrollo.

Las iglesias, particularmente a partir de los derechos políticos adquiridos

recientemente, tienden a pensar más en el mundo terrenal que en el celestial. Están de plano involucradas en los procesos de asignación y distribución del poder; opinan de todo, para todo y por todo. Probablemente sea necesario volver a revisar el orden constitucional al respecto".

Las llamadas "organizaciones no gubernamentales" han proliferado en el mundo contemporáneo; México no es ajeno a esta efervescencia.

Las encontramos en el campo electoral (observadores, vigilantes, impugnadores, entre otros); en el de los derechos humanos; en la ecología; en el ámbito vecinal; en las asociaciones de padres de familia; entre comerciantes ambulantes; con las defensoras de las mujeres, de los derechos de los niños, de los ancianos; de las sexotrabajadoras; de los homosexuales; de las lesbianas; de los indígenas, etcétera.

Es decir, la situación actual en el planeta ha generado una pluralidad social enorme derivada de la especialización de tareas; cada quien siente una identidad con grupos sociológicamente integrados que merecen reconocimiento, consideración, respeto y atención.

Estas organizaciones no gubernamentales están "seltas" en nuestro orden constitucional y legal. No se sabe a

ciencia cierta si son simples membretes o realmente representan legítimamente intereses e ideas de grupos sociales auténticos. Sería útil promover una regulación al respecto, porque su actuación frecuentemente se encuentra al filo de la impunidad. En muchas ocasiones su activismo no conlleva una corresponsabilidad social y siempre es posible malinterpretar su desempeño en sentido negativo o positivo. En pocas palabras, se encuentran situadas en una especie de limbo.

Evidentemente, no se trata de coartar el derecho de asociación, sino de ampliarlo precisándolo en una regulación secundaria para proteger los intereses generales de la sociedad, en lugar de los particulares de algunos grupos o personas, lo cual siempre es probable".

En este entorno, nuestra nación se encuentra ante una disyuntiva desde el punto de vista del funcionamiento de su sistema político: o insiste en continuar alimentando, cada vez con menores recursos, el presidencialismo omnipresente, o se decide, de una buena vez, a modificar esta situación adhiriéndose, tanto a una tendencia mundial, como a una exigencia propia.

La división de poderes, la actualización del Federalismo y la legitimidad, son asuntos de primera importancia en

el logro de la colaboración, coordinación y concurrencia de la responsabilidad de gobierno.

La "*unidad nacional*" no representa tan sólo un anhelo discursivo, es una necesidad histórica.

La "*unidad nacional*" debe fundamentarse en un bienestar general. Lo anterior requiere un replanteamiento de los fines de nuestro sistema económico, particularmente fijándole metas con orientación social.

¿Qué significa esta proposición?

En la práctica una mejor distribución del ingreso. Ninguna acción política de control intergubernamental será posible en presencia de la desigualdad social, esto es, de la pobreza. Hoy en día está demostrado con imágenes, cifras y realidades elocuentes, cómo hemos sido incapaces de alcanzar una digna equidad. Ni con la presencia determinante del Estado en la economía, ni con los esfuerzos de la apertura y la privatización.

El momento histórico reclama inventiva, creatividad, esfuerzo social sin precedente. Una nueva forma para repartir las actividades y la responsabilidad entre sociedad y gobierno. Una organización propiciadora de la productividad y de los equilibrios políticos. De la

misma forma en la que estamos empeñados en renovar nuestra realidad política, debemos avocarnos a hacer lo propio respecto de nuestra realidad económica.

La dificultad consiste en resolver la ecuación de incorporarnos con ventajas al mundo contemporáneo, arreglando al unísono nuestras dificultades internas. No vamos a lograrlo de un solo golpe. Debemos darnos tiempo, exigir ese tiempo al exterior; o en su defecto, demandar a los poderosos apoyos sustantivos para acelerar el proceso sin romper los parámetros de nuestra Soberanía.

Ningún país es realmente independiente si se encuentra sometido a las exigencias de los poderosos. Ningún país enfrentará plenamente sus problemas de democracia si se encuentra presionado por adoptar modelos extralógicos. Ningún país podrá darle vigencia plena a su Constitución, si está impelido a navegar en la cresta de la coyuntura.

La Historia Universal demuestra una y otra vez, como sólo las naciones que en el tiempo, a su ritmo y cadencia han asumido el cambio en el largo plazo, han salido adelante. Por tales motivos, este trabajo sustenta la necesidad de abordar sus modificaciones constitucionales apoyándose en una realidad

considerada más allá de un periodo sexenal.

En palabras cortas, las reformas tendientes a balancear los equilibrios entre los poderes, habrán de obedecer a un esfuerzo sustentable en el tiempo, ya sea por la vía política o administrativa. La actualización de nuestro Federalismo igualmente habrá de programarse para dar pasos sólidos a lo largo de varios años. La participación social responsable, fuente de nuestra legitimidad, exige una toma de conciencia que sólo el tiempo puede garantizar.

La prisa es mala acompañante de las buenas decisiones políticas.

La tarea de la Reforma Política habrá de ser correspondida por una Reforma Económica de la misma magnitud. Las dos juntas obran a favor de una efectiva Revolución Social.

Notas

1 La interpretación "Jurídica" hecha por Eisenmano del pensamiento de Montesquieu, determina que los tres poderes deben estar separados tajantemente con funciones propias e independientes entre sí. Esta posición originó varias críticas a su planteamiento. Kant y Schmitt, entre otros, señalan la imposibilidad real de pre-

tender la absoluta separación de los órganos del Poder Público.

2 El texto original de la Constitución de 1917 proclamaba la inamovilidad de los integrantes del organismo judicial, a su juicio uno de los medios más eficaces para lograr la autonomía del propio organismo y su equilibrio frente a las otras dos ramas de gobierno. Sin embargo, dicho precepto se ha suprimido, restablecido, vuelto a suprimir, vuelto a restablecer de la Constitución vigente a lo largo de su existencia, para quedar definitivamente regulado dentro del artículo 94 constitucional, mediante la reforma de diciembre de 1994.

Esta reforma deposita el Poder Judicial en sus órganos tradicionales (Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y Juzgados de Distrito), creando un quinto órgano, el Consejo de la Judicatura federal; reduciendo el número de ministros a 11 y permitiendo su renovación periódica, de acuerdo con los cambios ocurridos en el país.

En vez de la inamovilidad hasta los 70 años de edad, los ministros ahora tendrán una duración de 15 años independientemente de su edad. Además, se diferenciaron las atribuciones judiciales de las administrativas de la Suprema Corte para facilitarlas y hacerlas más eficientes. Se considera a la Corte como un órgano esencialmente judicial y no administrativo, de ahí que la tarea administrativa haya sido dejada al Consejo de la Judicatura Federal.

3 El artículo segundo de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda señala que al frente de dicho órgano, como autoridad ejecutiva, estará un Contador Mayor designado por la Cámara de Diputados, de terna propuesta por la

Comisión de Vigilancia. Asimismo, el artículo primero de la citada ley otorga a la Cámara de Diputados, la facultad de nombrar a la Comisión de Vigilancia. Por lo tanto, la Contaduría Mayor de Hacienda en la práctica no es autónoma ya que la Cámara de Diputados está encargada de nombrar a su personal y jefes, además de que interviene y decide sobre su organización y funcionamiento, a través de la mencionada Comisión de Vigilancia.

4 Iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 Y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro del Artículo 73, fracción XXIV, se faculta al Congreso para expedir la ley que regule la organización de la Auditoría Superior de la Federación y las demás leyes que normen la gestión, control y evaluación del sector público federal;

El artículo 74 le otorga, a la Cámara de Diputados, la función de ejercer, por una comisión de su seno, los funciones de coordinación con el órgano de auditoría superior de la Federación, en los términos que señale la ley. La revisión de la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los términos que disponga la ley, sin perjuicio de los informes parciales que permitan avanzar en su revisión para lo cual, se apoyará en el órgano de auditoría superior de la Federación.

Por último, el artículo 79 establece la creación de un órgano de auditoría superior de la Federación, de carácter técnico, imparcial y con la plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, el cuál tendrá a su cargo:

-Fiscalizar, en forma posterior a la termina-

ción de las actividades u operaciones respectivas, el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y de los Poderes de la Unión y de las entidades públicas federales, y el cumplimiento de sus programas aplicables a la gestión administrativa, así como presentar cada año a la Cámara de Diputados un informe que contenga los resultados de la fiscalización y de la revisión de la Cuenta Pública del año anterior:

-Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna Irregularidad o conducta ilícita en el manejo y aplicación de los fondos y recursos federales. así como ordenar y efectuar visitas domiciliarias. sujetándose a las leyes respectivas, y

-Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales y fincar a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecunarias correspondientes, así como promover ante diversas autoridades el fincamiento de otras responsabilidades y, en su caso, presentar querellas o denuncias penales.

La propuesta es que el Órgano de Auditoría Superior de la Federación sea administrado y dirigido por un órgano titular colegiado integrado por cinco Auditores Generales elegidos por la Cámara de Diputados de entre los candidatos propuestos conjuntamente por los tres Poderes de la Unión (dos por el Ejecutivo, dos por la Cámara de Diputados y dos por el Judicial).

5 Se refiere al 26 constitucional, último párrafo:

"En el sistema de planeación democrática. el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Al respecto, el artículo 50. de la Ley de Planeación señala que el Presidente de la República remitirá el plan al Congreso de la Unión para

su examen y opinión y el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

6 La facultad fundamental, exclusiva de la Cámara de Diputados, es la relativa a aprobar el presupuesto anual de egresos de la Federación, prevista en la fracción IV del artículo 74, para lo que primero tiene que discutir los impuestos o contribuciones que debe cubrir el pueblo, tarea esta última que comparten las dos cámaras.

7 Será útil concretar la atribución de la Cámara de Diputados contenida en el artículo 74, fracción IV, primer párrafo.

8 Evidentemente se trata de precisar las cuestiones del juicio político.

9 Ver Guerrero, Ornar, *La Administración Pública Congresional*, Cuadernos de Política y Administración Pública No. I, Septiembre 1980, IPONAP.

El alegato consiste en reflexionar sobre el hecho de que la administración pública congresional nace de la frustración de un régimen parlamentario.

10 El Poder Legislativo francés es bicameral: la Cámara de Diputados está compuesta por 500 miembros electos para un periodo de cinco años. Asimismo, al Senado lo componen 283 miembros electos por un colegio electoral formado por diputados y consejeros departamentales y municipales para un periodo de nueve años (al ser una elección escalonada, la tercera parte de sus miembros son removidos cada tres años). Si la Presidencia de la República llegara

a estar vacante, el Presidente del Senado está facultado para realizar las funciones de Jefe de Estado.

El Senado, como casi todas las cámaras altas, es la más vulnerable en el Sistema. Cuenta tan sólo con la facultad de votar las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo.

La Cámara de Diputados es más fuerte. Sin embargo, existen varios preceptos constitucionales que limitan su intervención a fin de proteger al gobierno, por ejemplo, el hecho de que los periodos ordinarios de sesiones duren tan sólo cinco meses y medio por año, mucho más cortos que los periodos parlamentarios ingleses; asimismo, que no puedan existir más de cinco comisiones en cada cámara para efecto de prevenir la especialización; cuenta con una muy limitada injerencia sobre el presupuesto; no puede reducir, modificar o elevar los gastos, etcétera.

El Parlamento Francés, sólo está facultado para legislar en áreas específicas y de una manera general. Corresponde al Ejecutivo ahondar en esas áreas por medio de la promulgación de decretos.

11 El artículo 40 constitucional establece que "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"

Los estados federados son libres y soberanos, porque sus ciudadanos, a través de las legislaturas locales, tienen la facultad de otorgarse a sí mismos y poseen patrimonio y personalidad jurídica distintos al de los demás miembros del

Estado Federal. La Constitución únc a esas entidades libres en un todo común: La Federación.

Asimismo, el artículo 124, la clave de nuestro sistema federal, establece que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados",

En su funcionamiento, el Federalismo establece dos esferas de poderes públicos: federales y locales y la distribución de facultades entre ellos. El hecho de que el artículo mencionado prevea una distribución de funciones entre la Federación y los estados, significa que está favoreciendo al principio federal. Sin embargo, también favorece al Sistema Presidencialista que profesamos al estar señaladas expresamente las facultades concedidas a los funcionarios federales, dejando para los estados miembros las restantes.

12 Como ejemplos de ordenamientos legales relativos a la coordinación intergubernamental tenemos:

-Ley de Planeación faculta el Ejecutivo Federal para convenir con los gobiernos de los Estados, considerando la participación que corresponda a los municipios, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo.

-Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente prevé la creación de proyectos o programas para la restauración del equilibrio ecológico, elaborados de manera coordinada por la Secretaria, los gobiernos de los estados y municipios,

-Ley para la Coordinación de la Educación Superior señala que la Federación, los estados

y municipios prestarán. en forma coordinada y dentro de sus respectivas jurisdicciones. el servicio público de la educación superior.

-Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, etcétera.

-Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para la Integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

-Ley General de Asentamientos Humanos tiene por objeto establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

13 El ejemplo más claro lo constituyen los Convenios de Coordinación Social (CODESOL) suscritos entre el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos de los estados, con el objeto de coordinar la ejecución de acciones, así como la aplicación de recursos para la realización de obras y proyectos a fin de impulsar el desarrollo en la entidad y en sus municipios.

14 La coordinación horizontal encuentra su fundamento en la fracción VI del artículo 115 que establece: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a

formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia."

Igualmente en el artículo 131, se puede encontrar fundamento para establecer bases de coordinación horizontal en los fronteras de México con otros países, singularmente con los Estados Unidos,

15 Actualmente, algunas de las conclusiones a que han llegado la Secretaría de Gobernación junto con los partidos políticos dentro de la mesa para la reforma electoral son:

1. Por lo que respecta a los derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección se pretende incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado del mismo, someter la decisión de sus ministros y magistrados a la Cámara de Diputados, mediante propuesta hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sujetar tanto a los ministros y magistrados como al Presidente del Consejo General, a los consejeros ciudadanos y al Director General, al Título Cuarto de la Constitución (de las responsabilidades de los servidores públicos).

Suprimir la excepción exigente en la fracción I del artículo 105 constitucional con el objeto de establecer la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, así como la acción por controversias constitucionales que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Establecer un recurso constitucional para prote-

ger los derechos políticos de los ciudadanos previstos en las fracciones 1, II, Y III del artículo 35.

Prever mecanismos para el control constitucional de actos) resoluciones de autoridades electorales federales y locales, así como una legislación específica para regular los procedimientos de estos recursos y los demás procedimientos relativos al contencioso electoral.

Incorporar la afiliación personal a los partidos políticos en el texto del artículo 41 constitucional, la figura del referéndum para reformas que incidan en decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución y la figura jurídica de la iniciativa popular como prerrogativa ciudadana incorporándola en los artículos 53 y 71 constitucionales.

Hacer posible el voto, para la elección presidencial de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 constitucional.

Establecer que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. adicionando el artículo 40; igualmente se trasladaría a dicho artículo el primer párrafo del artículo 41, así como las características del sufragio (universal, libre, secreto y directo).

Así como establecer en el nuevo párrafo del artículo 40 los principios constitucionales rectores de la organización electoral para las legislaciones electorales locales y en el 116 las características de los órganos y procesos electorales locales.

11. En cuanto a los órganos y autoridades electorales se propone señalar en el actual párrafo del artículo 41 que el organismo público, autoridad en la materia electoral, será independiente y autónomo en sus decisiones.

En lo referente a la integración del Consejo Gc-

neral del Instituto Federal Electoral, suprimir la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, modificar la denominación de los consejeros ciudadanos por la de consejeros electorales, establecer su número en nueve con duración de ocho años en su cargo y aumentar los requisitos para poder desempeñar dicha función como el hecho de no haber sido consejero electoral durante el año anterior a la elección o no haber sido secretario de Estado, Procurador General de la República, Subsecretario u Oficial Mayor dentro de la Administración Pública Federal ni Gobernador o Secretario de Gobierno en ninguna entidad federativa durante el año previo al día de su nombramiento.

Respecto al nombramiento del Director General, éste será realizado por una mayoría calificada de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Consejo General del propio Instituto.

lit En lo concerniente a la organización del proceso electoral se pretende replantear el sentido y los alcances de la calificación de la elección para Presidente de la República a través de un procedimiento que incluiría los siguientes tres elementos: 1) El Consejo General del IFE hará el cómputo nacional de los 300 cómputos distritales correspondientes a esta elección y remitirá la documentación respectiva a la Cámara de Diputados; 2) El Tribunal Federal Electoral resolverá sobre las impugnaciones que existen en contra de los resultados de casilla o de cómputo distritales e informará a la Cámara de Diputados, y 3) Con los cómputos distritales remitidos por el Consejo General del IFE y con las resoluciones del Tribunal Federal Electoral, la Cámara de Diputados hará el cómputo nacional definitivo de la elección para Presidente de la República y formulará la declaración corres-

pondiente, la cual no tendrá efectos constitutivos.

IV. Por lo que toca a las condiciones de la competencia electoral, se propone incluir en el actual párrafo del artículo 41 constitucional, el principio de equidad en relación al uso de los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos, así como establecer que en el financiamiento de los partidos políticos se garantizará el predominio de los recursos públicos sobre los de origen privado; este financiamiento será suficiente para el sostenimiento de sus actividades permanentes. se determinará cada tres años y se administrará 25% del total en el primer año, 35% en el segundo, y el restante 40% en el tercero.

V. En cuanto al régimen de partidos, establecer en 2% el umbral de votación requerido para que los partidos políticos accedan a curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados.

VI. Por lo que toca a la legalidad y representación, el PRI, PRD Y PT acordaron realizar una consulta hacia el interior de sus organizaciones para definir sus posiciones sobre la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, explorando posibilidades para fortalecer la proporcionalidad en ambos cuerpos legislativos.

16 El sistema de partidos está fundamentado en el artículo 41 constitucional, a partir del segundo párrafo:

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". Es importante que en esta ley se tomen providencias para mejorarse el sistema de partidos.

17 Los artículos 6 y 7 constitucionales que consagran la libertad de expresión mediante el derecho a la información y la libertad de imprenta, dan pie a que mediante una discusión con los medios se implemente esa autorregulación.

18 El apartado A del artículo 123 en su fracción XVI. concede a los obreros y empresarios el derecho para coligarse en defensa de sus respectivos intereses. formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera,

19 Las universidades públicas encuentran su fundamento en la fracción V del artículo tercero mismo que consagra el derecho a la educación:

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo. el Estado promoverá y atenderá todos

los tipos de modalidades educativas -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura; y su regulación en el Ley de educación superior.

20 El artículo J30 constitucional, que establece el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias fue reformado en 1992 para otorgar personalidad jurídica a las iglesias y una mayor amplitud en el ejercicio de los derechos políticos y civiles de los ministros de las iglesias como el derecho a votar.

21 La legislación secundaria referida podría encontrar su fundamento en el artículo 9 constitucional, el cual consagra el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito.

Las Relaciones entre las Entidades Federativas y el Poder Legislativo Federal

*Mauricio Valdés Rodríguez**

La naturaleza jurídica de las entidades federativas como entidades de Derecho Público, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está delimitada por su grado de descentralización con personalidad jurídica propia, con las atribuciones que no están reservadas a los poderes federales ni a los ayuntamientos, así como por su forma de gobierno interior, republicano, representativo, democrático, popular y municipal, en su división territorial, así como en su organización política y administrativa.

En este ensayo se describirán las relaciones existentes entre las entidades federativas y el Poder Legislativo Federal. Para ello, se hace necesario anotar la diferencia del régimen interior de los estados y el del Distrito Federal, éste último en proceso de reforma. Por lo anterior, los conceptos al respecto consideran su situación hasta junio de 1996, en que aún no se concluye pro-

puesta formal y definitiva dentro de la reforma del Estado.

No entraremos en los antecedentes históricos, por tratarse de un ensayo sobre la situación actual y sus perspectivas, aunque con el propósito de referencia ilustrativa se anotan los antecedentes más relevantes.

La Federación y los Estados. El Poder Legislativo Federal

Nuestra Federación es resultado de hechos históricos. No es, ni nunca ha sido producto de la Constitución. Es, desde luego, un fenómeno jurídico, creación de un Constituyente histórico que se incorporó desde el Acta Constitutiva de la Federación hasta la Constitución como se conoce en nuestros días, atendiendo a las demandas planteadas por las circunstancias, debatiéndolas, argumentando, y convenciendo con hechos y razones, algunos, por cierto, distantes de como lo registran

* Senador por el Estado de México. Presidente de la Comisión de Comunicaciones y Transportes, Relaciones Exteriores y Fortalecimiento Municipal.

los más connotados historiadores. La revisión de la historia legislativa mexicana es por eso elemental para el conocimiento de estos temas, a efecto de no repetir errores de apreciación o de interpretación.

La Constitución de 1824 expresaba clara y objetivamente que México era una Nación libre e independiente. Por ello el Pacto Federal es un acuerdo de voluntades, de las que resultan los poderes de la Unión dotados de atribuciones precisas, aquellas que las entidades federativas acordaron darles y con la extensión y límites por ellas aceptadas.

El sistema federal mexicano como prende la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados". Adicionalmente, se establecen expresamente algunas prohibiciones y facultades a los estados: artículos 117 y 118 (obligatoriedad para expedir leyes), 5° p. 2°, 7°, fracc. XVII, y 41.

El Senado de la República es la institución que más genuinamente representa los intereses de las entidades federativas. Por ello, el Constituyente

de 1917, al recordar la restauración de esta Cámara en 1874, reconoció que con la elección popular y democrática de los senadores, se logró una composición donde se iguala la representación de los estados integrantes de la Federación, incluida la del Distrito Federal. Así se evidencia con toda claridad en la intervención del Diputado Paulina Machorro Narvéez, durante la sesión vespertina del 9 de enero de 1917, al examinar la propuesta del artículo 56 constitucional, relativo a la integración del Senado. Sin embargo, el Senado no tiene la representación exclusiva de los intereses de los estados, porque conforme al principio de la división de poderes, la Federación está constituida por los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y el Poder Legislativo en las dos Cámaras, de Senadores y de Diputados.

Ambas cámaras federales han resentido el impacto de los partidos políticos, por lo que su representatividad está más cercana a éstos, que a los mismos ciudadanos o a las entidades federativas, salvo en los casos compatibles con las causas partidarias.

Esta afirmación se observa más claramente en el Senado de la República, donde con la reciente reforma de 1993, que duplicó el número de senadores, se incorporó el principio de representación proporcional, con un Sena-

por entidad para la primera minoría, conformándose un órgano de representación mixto político-territorial y partidario. Sin embargo, lo fundamental se mantiene, pues los estados con poca población tienen el mismo número de senadores que los de gran población y consecuentemente se equilibra en esta Cámara, a la poblacional de la Cámara de Diputados.

Las razones aducidas para la citada reforma a la integración del Senado, estuvieron fundadas en el predominio del PNR-PRM-PRI desde 1930 hasta 1988, con la excepción del periodo de 1976 a 1982, en que una coalición del PRI-PPS permitió el acceso de un Senador del PPS. En 1988, el PRI perdió la representación en el Senado por el Distrito Federal, y por Michoacán; y en 1991, perdió la representación por Baja California.

El agudo periodista del Diario "Excelsior" Aurelio Ramos, observa que "Con el incremento de 64 a 128 del número de sus integrantes, el Senado ganó dinamismo, pero perdió serenidad y altura en el tono de sus debates. Entre los miembros de este cuerpo dominan la inconsistencia política, los intereses partidistas y de grupos y, en muchos casos, la propensión al escándalo. Y ésta podría ser -vista desde fuera y en términos generales- la característica distintiva de la primera Le-

gislatura en la nueva era de la Cámara Alta."

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, por su integración con trescientos diputados uninominales en igual número de distritos electorales conforme a criterios demográficos (y al menos dos por cada entidad federativa), en adición a los doscientos diputados plurinominales, electos por el principio de representación proporcional, hacen un total de quinientos representantes de la Nación, como lo expresa el artículo S1 de la Constitución, quienes, como se afirmó en párrafos anteriores, también cuidan los intereses de las entidades federativas. Al interior de la Cámara, se constituyen en grupos parlamentarios, correspondientes a cada partido político, y en diputaciones de cada entidad federativa, con excepción de quienes se declaran como legisladores independientes, ciudadanos, sin filiación partidista. Se trata de un órgano de representación por población y por partido político, a diferencia del Senado, que es de representación territorial y por partido político.

Facultades de las Cámaras con relación a las Entidades Federativas

En nuestra Constitución se establecen

partidos, tanto en el ámbito nacional, como en el estatal y en el municipal. Para ello es indispensable el consenso sobre el diseño y conformación de los organismos electorales y demanda normas que aseguren mayor equidad en las contiendas electorales a todos niveles y en todo el país.

9. El sistema de división de poderes, tanto federal como estatal, puede mejorar sustancialmente en beneficio del país si se logra romper con el tabú de la no reelección de los legisladores y de los miembros de los ayuntamientos. En el caso de los senadores, podría aceptarse la reelección por un periodo adicional, es decir, por seis años más; en el caso de los diputados federales y locales podría modificarse ampliando también un periodo, para quedar en tres años más; para los integrantes de los ayuntamientos podría reducirse en los casos de municipios de poca población y escasos recursos presupuestales, de tres a dos años de periodo constitucional, con posibilidad de ampliarse por dos periodos más, es decir, hasta por seis años, coincidente con el periodo sexenal del ejecutivo estatal, y en el caso de los megamunicipios mantener en tres años el periodo con posibilidad de reelección por una vez, lo que permitiría también coincidir con el citado periodo sexenal. Todas estas variantes

propuestas en diversos foros, merecen nuestra seria reflexión, tienen posibilidades de fortalecer a los poderes públicos federal, estatales y municipales. Su examen rebasa con mucho los límites de este ensayo.

Bibliografía

Barragán Barragán, José. *Hacia una transformación total del Senado*, Revista Estudios Parlamentarios del Senado, Primera Época, Año 1, Núm. 3, México 1996.

Beldarich, Norberto O. *El parlamento suicida*, Edil. Depalma, Argentina 1980.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edil. Porrúa, S.A, México, 1993,

Cuete Walter y Glunta, María Luisa. *La reforma legislativa*. Edil. Depalma. Argentina, 1991.

La Nueva Ley Orgánica del Congreso, Antecedentes del dictamen que presentó a la Asamblea de la Cámara de Diputados, el 3 de julio de 1994 la Comisión de Régimen Interno, Reglamento y Prácticas Parlamentarias.

Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edil. Norgis, México, 1963.

Martínez, Nestor. *El Senado durante el primer año de la LVI legislatura*, Revista del Senado de la República, Volumen 1, Núm. 1. México, 1996.

aunque desde luego, que por esa lentitud, y la dinámica de cambio de **gobernadores, en ocasiones, soluciones** acordadas se pierden junto con todo el tiempo de negociación que llevó a ellas. Mucho ganaría el país si el Congreso ejerciera estas atribuciones con primacía sobre el Ejecutivo, sin perder la colaboración entre ambos poderes, dejando a las legislaturas de los estados el ejercicio de sus competencias constitucionales respectivas.

Estas atribuciones tuvieron una práctica más activa en el siglo pasado en que, además de conformarse la mayoría de las entidades federativas, perdimos los extensos territorios del norte, por el abuso de nuestros vecinos, allá por 1846-1848.

Finalmente, convendría que se revisara la disposición del artículo 48 constitucional. Hasta la fecha, las islas en la plataforma continental, con una superficie de 5,888 kilómetros cuadrados, dependen directamente del gobierno federal, con excepción de aquellas islas sobre las cuales los estados ya ejercían jurisdicción. Las islas habitadas llegan a casi 150,000 habitantes. El Senado debe asumir plenamente su facultad de mediador y árbitro de los temas territoriales y en la determinación de la jurisdicción territorial de nuestra plataforma continental a los estados ribereños.

2. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal

Comentario. Para fortuna de los habitantes del Distrito Federal, se ha venido reformando la legislación en materias domésticas de la capital, para retornar a sus órganos locales las atribuciones que les fueron retiradas, al desaparecer la organización municipal en 1928. Es cierto, por otra parte, que la complejidad de la vida metropolitana del Distrito Federal amerita una forma de gobierno adecuada para enfrentar los desafíos de su dimensión y de esa complejidad.

Esta facultad constitucional está principalmente referida a la legislación de su organización política y administrativa, **financiera, en materias de ingresos, egresos, fiscales y de cuenta pública.** La Asamblea de Representantes ha venido absorbiendo ericientemente facultades legislativas sobre el Distrito Federal.

3. Para impedir restricciones al comercio entre los estados

Comentario. Esta disposición constitucional en la actualidad está fuera de uso. Respondió en tiempos pasados a la competencia en materia de comercio interior de los gobiernos estatales. A la fecha, ha permeado la cultura del comercio nacional con amplias libertades

internas y sin alcabalas u otro tipo de obstáculos.

4. Para dictar leyes encaminadas a distribuir el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a dicho servicio entre la Federación, los estados y los municipios

Comentario. El llamado federalismo educativo ha descentralizado algunas funciones y recursos presupuestales hacia los gobiernos estatales. La Secretaría de Educación Pública celebra convenios con los gobiernos estatales y, mediante asignaciones presupuestales incluidas en el presupuesto federal de egresos, que aprueba la Cámara de Diputados, como lo dispone la Ley General de Educación, transfiere el ejercicio de la función educativa en los niveles preescolar, primaria y secundaria a los gobiernos estatales, por conducto de organismos *sui generis* no totalmente desincorporados de la SEP, y tampoco totalmente incorporados a los gobiernos estatales, más bien se trata del ejercicio concurrente de la función educativa, con la participación que la propia ley establece de los ayuntamientos.

Algunos expertos han logrado conceptualizar la necesidad de un auténtico federalismo educativo, que no puede aislarse del tema cultural. Educación y

cultura son un binomio inseparable. Las generaciones exigen mejores conocimientos, mejor preparación, mayores oportunidades de acceso a la educación y a la cultura. El mandato social es para hacer de cada mexicano un ser humano educado con más cultura, con más deseo de conocimiento y con más aspiración de superación.

5. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatales y municipales en materia de asentamientos humanos, de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico

Comentario. Derivado de estas atribuciones, la legislación reglamentaria de las materias antes citadas y, sobre todo, atendiendo a su propia naturaleza, los gobiernos estatales y municipales participan en el ejercicio de funciones públicas coordinadas.

Lo anterior ha sido por promoción e iniciativa del Ejecutivo Federal, más que de los gobiernos estatales o municipales, por lo que el Congreso, aceptando esa realidad, ha aprobado la legislación vigente en dichas materias.

Los avances no han satisfecho las necesidades actuales, por lo que se hace indispensable revisar el esquema de

conurrencia, transformándolo en auténtico atributo de corresponsabilidad, para lograr el medio ambiente al que aspiramos los mexicanos. Se aprecia parálisis en la mayor parte de los gobiernos estatales, pero ello no debe desalentar nuestra voluntad. Son temas que nos preocupan cotidianamente, dentro y fuera de nuestros hogares, y más grave aún, en los estados y municipios fronterizos está afectando nuestra relación con los países vecinos.

6. Para reglamentar la guardia nacional, otorgando a los estados la facultad de instruírla, conforme a las disposiciones de la reglamentación federal

Comentario. La facultad de instruir a la llamada Guardia Nacional no ha sido reglamentada y, de hecho, ni siquiera existe, y se observa además, que tampoco ha habido interés en crearla. Los cuerpos de defensas rurales y de guardias civiles que aún, perduran en algunos lugares, son reminiscencias de un intento de creación de la Guardia Nacional, que por ahora se hace innecesaria, dada la existencia de un ejército profesional y leal a las instituciones de la Patria.

7. Para establecer contribuciones fiscales diversas, asignando una participación en el rendimiento de

dichas contribuciones a las entidades federativas

Comentario. Este es uno de los temas de creciente controversia. El federalismo mexicano ha rebasado la estrecha visión en lo que va del siglo, como tradicionalmente se ha conceptualizado. Este concepto hizo crisis en lo económico. El federalismo que hoy se demanda, debe ser la forma nacional del México actual y futuro, que contribuya al desarrollo de los mexicanos que habitamos en todo el territorio, sin exclusión alguna, sin favoritismo, excepto para impulsar la vida rural. El federalismo, conceptualizado así, debe ser el instrumento ideal para hacer de México un Estado nacionalmente fuerte y equilibradamente vigoroso en sus regiones. No podemos seguir aceptando estados y municipios débiles, frente a un gobierno federal limitado e hipertrofiado, que apenas ha encontrado en la privatización de empresas públicas y en la liberalización de actividades antes reservadas, caminos para tirar el lastre y continuar, consolidando y avanzando. El federalismo que necesitamos, debe lograr una relación armónica y equilibrada entre ayuntamientos, poderes estatales y poderes federales, responsables y eficientemente coordinados. Es indispensable una revisión profunda, realista y equitativa de los recursos públicos, que permita el cumplimiento cabal de las competencias asignadas a

cada nivel de gobierno. El federalismo económico debe ser el símbolo del México del próximo siglo.

8. Para conocer en juicio político y proceder legalmente respecto de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos superiores estatales, en los términos del artículo II O constitucional

Comentario. Escándalos recientes han evidenciado la necesidad de revisar los mecanismos de prevención y de sanción de las conductas de aquellos servidores públicos superiores de los estados, que del uso del poder hacen un abuso, ya sea cuando para gobernar utilizan medios que rebasan el marco legal e invaden los derechos humanos de los ciudadanos, o cuando gobiernan con estilo patrimonialista, al confundir los recursos públicos que se les encomiendan para atender las necesidades de la población, con bienes propios semejantes a un botín.

Simultáneamente, se requieren establecer sanciones igualmente severas y desalentadoras de quienes calumnian, creando desconfianza y desestabilizando a los gobiernos estatales. Junto a la celda de los corruptos, debe haber una celda para los calumniadores **contumaces**.

Entre las facultades exclusivas de la

Cámara de Senadores, destacan las siguientes:

1. Resolver las controversias políticas que surjan entre los poderes de un estado, cuando alguno de ellos acuda al Senado, o cuando con ese motivo se haya interrumpido el orden constitucional.

Comentario. Los resultados electorales de los últimos años han terminado con la marcada hegemonía del PRI en los gobiernos de los estados. En estas fechas los estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco y Guanajuato son gobernados por el Partido Acción Nacional, en lo que se refiere a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, y dada la inamovilidad de los magistrados en la mayoría de los Tribunales de Justicia de los estados, los ejecutivos de Guanajuato y Jalisco protagonizaron recientemente vergonzosos actos de cohecho a los magistrados, que fueron oportunamente denunciados en los medios de comunicación, principalmente locales, cuando pretendieron, y en el caso de Guanajuato lo lograron, comprar la renuncia de los magistrados inamovibles, generándose con ello un claro conflicto político entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que en ninguno de los dos casos citados llegó hasta el Senado de la República, y tampoco se alcanzó a interrumpir el orden constitucional,

por lo que no se cayó en los supuestos previstos por la citada facultad constitucional, y consecuentemente la componenda política triunfó. Sin embargo, quedó clara la debilidad del Poder Judicial frente al Ejecutivo, cuando ocurre la alternancia en el poder.

2. Declarar la desaparición de los poderes constitucionales de un estado y proceder conforme a las disposiciones aplicables.

Comentario. Esta atribución constitucional del Senado de la República fue utilizada en el pasado más para castigar a algún gobernador, aparentemente indisciplinado con el Ejecutivo Federal, o cuando las circunstancias internas en la entidad muestran la pérdida absoluta e irreparable de poder del gobernador, y consecuentemente, el Senado debe resolver el conflicto político, en cumplimiento de su atribución y respaldo a la Secretaría de Gobernación.

Al aplicar este dispositivo constitucional, la Federación muestra toda su fuerza sobre los estados, por lo que debe ser utilizada con sensibilidad, apego a la realidad y respeto irrestricto al Derecho.

3. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, en los supuestos previstos por la Constitución.

Comentario. A partir de 1993, el Senado de la República tiene la facultad de nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal, cuando se haya terminado el proceso previsto en el artículo 122 constitucional, relativo a la ratificación o no de la propuesta del Ejecutivo Federal a la Asamblea de Representantes, del nombramiento del Jefe del Distrito Federal, por lo que es, hasta ahora, un dispositivo de seguridad para la gobernabilidad del gobierno capitalino.

Conclusiones

1. El federalismo mexicano tiene raíces profundas en nuestra historia. Surge con las primeras aspiraciones de independencia, forma parte de la lucha por la soberanía nacional y expresa institucionalmente la voluntad de los mexicanos de integrar la unidad nacional con la rica diversidad de las culturas y economías regionales. Para el próximo siglo y milenio debe actualizarse el Pacto Federal a partir de nuestra experiencia histórica, conservando lo útil, eliminando lo retórico y cancelando lo negativo. La vocación de los mexicanos es claramente federalista, esa es la premisa que debe conducirnos a una revisión profunda de la relación entre el poder legislativo federal y las entidades federativas y entre éstas y los municipios.

El federalismo que necesitamos para enfrentar los retos del siglo XXI, demanda una profunda revisión, análisis y propuestas de reforma de nuestra Carta Magna para definir el ámbito de competencias de los poderes federales e identificar los asuntos que requieren la corresponsabilidad de los tres ámbitos de gobierno. No se trata sólo de revisar el texto del artículo 73 constitucional para identificar las materias federales, en la disyuntiva clásica de incrementarlas y favorecer al centralismo, o disminuirlas y propiciar la dispersión desarticulada; es tarea de profunda sensibilidad política y social que reconozca los asuntos nacionales con la concurrencia corresponsable de los poderes federales, estatales y los ayuntamientos.

El federalismo integral debe comprender los aspectos políticos, territoriales, económicos, de salud, educativos, culturales, ecológicos, de seguridad pública, de recursos hidráulicos, de energéticos, etcétera. En él debe considerarse la integración de un todo nacional y la ocupación cotidiana de cada mexicano.

2. La noción del Estado de Derecho solo encontrará su plena realización cuando los Poderes de la Unión equilibren mejor sus competencias. Una nueva y más amplia base social para el federalismo favorecerá la democracia

con su diversidad cultural, étnica y **económica**.

El futuro de un país no se construye solamente con la expedición de nuevas y mejores leyes, sobre todo en un momento en que se requiere la recuperación y consolidación del Poder Legislativo, componente esencial del sistema democrático. El Legislativo es una de las estructuras gubernativas más aptas para la generación de procesos deliberativos abiertos, tanto para la toma de decisiones políticas fundamentales, como para el fortalecimiento de la base de la legitimidad democrática.

3. La concepción clásica del federalismo ha hecho crisis en lo económico. El federalismo debe ser la expresión del México actual, que contribuya al desarrollo de los mexicanos. No podemos seguir aceptando estados y municipios débiles, frente a un gobierno federal limitado y rebasado. Se debe lograr una relación armónica y equilibrada entre ayuntamientos, gobiernos estatales y poderes federales responsables, que trabajen eficientemente coordinados. Es obvia y está en el debate nacional, la necesidad de una revisión más profunda, racional y equitativa, de la distribución de los recursos públicos, para que se recauden y se asignen recursos en un compromiso de solidaridad nacional, donde el apoyo sea

para quienes menos tienen. Es un imperativo de Justicia Social en todo el país.

4. La planeación del desarrollo nacional es tarea de corresponsabilidad, No debe dividirse en planeación federal, estatal y municipal. Requiere la participación activa y corresponsable de los tres órdenes de gobierno. Se requiere apoyar las iniciativas de estados y municipios para estabilizar sus finanzas públicas y consolidar sus fuentes propias de ingresos, lo que simultáneamente puede ser fuente de impulso orientador para su desarrollo regional en el contexto de la planeación nacional.

5. Se demanda hacer más intensa la participación de los municipios en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional, a fin de que se integren las exigencias para el bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular. Municipios con mayor autonomía serán fuentes de creatividad; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen elementos importantes para lograrlo.

6. Los congresos locales deben fortale-

cer la representación y participación de las comunidades y de los pueblos indígenas mediante procesos que respeten sus formas de organización y sus procedimientos para la toma de decisiones.

7. Los cambios sociales y políticos que enfrenta nuestro país han propiciado el surgimiento de organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda. La relación entre estas organizaciones civiles y el gobierno debe fundarse en el pleno respeto a su pluralidad y autonomía y en reconocimiento a sus potencialidades y capacidad de respuesta en aquellos campos en los que su colaboración multiplica las acciones del gobierno. Un fenómeno particularmente alentador en los últimos años ha sido el incremento de los espacios de participación que la ciudadanía reclama.

8. El federalismo político demanda un análisis profundo respecto a la redefinición de los principios fundamentales para expresar la participación de los mexicanos en la vida democrática; la integración de nuestras representaciones en los órganos de gobierno y el acceso a los modernos fenómenos de democracia participativa. Exige el perfeccionamiento de nuestro sistema de

partidos, tanto en el ámbito nacional, como en el estatal y en el municipal. Para ello es indispensable el consenso sobre el diseño y conformación de los organismos electorales y demanda normas que aseguren mayor equidad en las contiendas electorales a todos niveles y en todo el país.

9. El sistema de división de poderes, tanto federal como estatal, puede mejorar sustancialmente en beneficio del país si se logra romper con el tabú de la no reelección de los legisladores y de los miembros de los ayuntamientos. En el caso de los senadores, podría aceptarse la reelección por un periodo adicional, es decir, por seis años más; en el caso de los diputados federales y locales podría modificarse ampliando también un periodo, para quedar en tres años más; para los integrantes de los ayuntamientos podría reducirse en los casos de municipios de poca población y escasos recursos presupuestales, de tres a dos años de periodo constitucional, con posibilidad de ampliarse por dos periodos más, es decir, hasta por seis años, coincidente con el periodo sexenal del ejecutivo estatal, y en el caso de los megamunicipios mantener en tres años el periodo con posibilidad de reelección por una vez, lo que permitiría también coincidir con el citado periodo sexenal. Todas estas variantes

propuestas en diversos foros, merecen nuestra seria reflexión, tienen posibilidades de fortalecer a los poderes públicos federal, estatales y municipales. Su examen rebasa con mucho los límites de este ensayo.

Bibliografía

Barragán Barragán, José. *Hacia una transformación total del Senado*, Revista Estudios Parlamentarios del Senado, Primera Época, Año 1, Núm. 3, México 1996.

Beldarich, Norberto O. *El parlamento suicida*, Edil. Depalma, Argentina 1980.

Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edil. Porrúa, S.A, México, 1993,

Cuete Walter y Glunta, María Luisa. *La reforma legislativa*. Edil. Depalma. Argentina, 1991.

La Nueva Ley Orgánica del Congreso, Antecedentes del dictamen que presentó a la Asamblea de la Cámara de Diputados, el 3 de julio de 1994 la Comisión de Régimen Interno, Reglamento y Prácticas Parlamentarias.

Lanz Duret, Miguel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edil. Norgis, México, 1963.

Martínez, Nestor. *El Senado durante el primer año de la LVI legislatura*, Revista del Senado de la República, Volumen 1, Núm. 1. México, 1996.

Matos Escobedo, Rafael. *La crisis política y jurídica del federalismo*. Edil. Veracruzana, México, 1944.

Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edil. Porrúa, S.A., México, 1993.

Ramos, Aurclio. *Presencia de los partidos políticos en el Senado*. Revista del Senado de la República, Volumen 1 Núm, 19 México, 1996.

Rocha Díaz, Salvador. *El Senado como órgano plural de representación política y territorial y las funciones que debe desempeñar*, Revista del Senado de la República, Volumen 1, Núm. 1, México, 1996.

Santaolla, Fernando. *El parlamento en la encrucijada*, Universidad Complutense, España. 1989.

Tena Ramirez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, S. A, México, 1993.

Varios Autores. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Edic. de la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 12 tomos. México.

Varios Autores. *Derecho Legislativo Mexicano*. Edic. de la XLVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1973.

La Cámara de Diputados: Estructura y Funciones

*Carlos Reta Martines**

Introducción

La Constitución General de la República precisa las características del Estado mexicano al afirmar que es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática y federal.

La forma de gobierno se define a partir de la relación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de la designación de sus titulares y la distribución de sus competencias. En México, la misma norma suprema establece como forma de gobierno el régimen presidencial, que a su vez se funda en el principio de división de poderes -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- dotados de autoridad limitada a fin de garantizar la libertad y los derechos de los individuos. De acuerdo con la teoría clásica de Montesquieu, este sistema de controles recíprocos, de pesos y contrapesos entre los tres poderes, es

el único que asegura la libertad de las personas y permite organizar el poder del Estado.

El régimen presidencial tiene profundas raíces en nuestra historia. El Presidente de México es electo de manera directa por sufragio universal de los ciudadanos, detenta las jefaturas del Estado y del Gobierno, nombra y remueve libremente a sus colaboradores, quienes ejercen una autoridad delegada y no tienen responsabilidad ante el Poder Legislativo. Su gabinete no está supeditado al "voto de confianza" del Congreso. Hay una excepción en el caso del nombramiento de Procurador General de la República, ya que requiere ser ratificado por la Cámara de Senadores.

De conformidad con el principio de "separación de poderes" o de "distribución de competencias", corresponde al Ejecutivo aplicar las leyes y no puede ejercer más que las atribuciones que expresamente establece la Constitución. Al Legislativo compete la formulación de las leyes, sin más límites que

* Diputado por el XXXIV Distrito del D.F. Presidente de la Comisión de la Ley 187.

los establecidos por la propia Constitución, norma jurídica que además prevé el procedimiento para su modificación.

La Constitución política no establece una división rígida sino flexible de los tres órganos del poder. Existe entonces, **constitucionalmente, cooperación, coordinación y corresponsabilidad** entre los tres poderes, como ocurre en el caso de la celebración de tratados internacionales por parte del Ejecutivo, que para que tengan validez se requiere la ratificación del Senado.

Se afirma que el siglo XIX fue el periodo del predominio de los parlamentos y que el siglo XX lo ha sido del Poder Ejecutivo. Desde hace años se habla de la crisis de los parlamentos, de la relación del Legislativo y el Ejecutivo, de la declinación del primero frente al segundo, cuestión que ocupa lugar principal en la reflexión y el debate político.

En nuestro país, la preponderancia del Ejecutivo con respecto al Legislativo se manifiesta en sus competencias constitucionales y metaconstitucionales que desbordan los límites de su función e invaden materias que teóricamente pertenecen a los órganos legislativo y judicial.

Ello se explica, entre otras razones, por circunstancias históricas, la reali-

dad política, la mayor intervención gubernamental en la economía y la sociedad, y el crecimiento de las funciones gubernamentales. Otro elemento importante son los recursos técnicos y materiales con que cuenta el Ejecutivo, que contrastan con la insuficiencia de éstos y la ausencia de cuerpos especializados de asesores en el Congreso, que posibiliten la sólida formulación de iniciativas.

Si bien es cierto que las atribuciones estrictamente legislativas del Congreso se han debilitado, mientras predominan las iniciativas del Ejecutivo y aumentan sus facultades reglamentarias, imponiendo a la sociedad todo tipo de normas, ello no implica que la importancia del Legislativo haya disminuido ya que, por otro lado, sus atribuciones de control y fiscalización sobre los otros poderes se han incrementado.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que para funcionar y cumplir con sus atribuciones y responsabilidades se divide en dos cámaras legislativas: de Diputados y de Senadores, que funcionan a través de periodos de actividad alternadas por recesos. La Cámara de Diputados se renueva cada tres años y a este periodo trienal se le denomina "Legislatura".

El sistema bicameral se explica en un Estado federal, como México, por con-

ferir a la de senadores la representación de las entidades federativas, con un número igual de legisladores por cada uno de los estados de la República y el Distrito Federal, independientemente del tamaño territorial o magnitud de población. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación y el número de diputados varía en las entidades federativas en función de su población.

La distinción entre representantes de la nación y representantes de las entidades federativas es motivo de controversia, ya que la propia Constitución por un lado confiere al Senado la custodia del pacto federal y, por otro, hace participar a las legislaturas estatales en el procedimiento para la modificación de la Constitución. Algunos constitucionalistas afirman que si los senadores fueran los representantes de las entidades federativas bastaría que las reformas o adiciones constitucionales fueran aprobadas por el Congreso de la Unión, sin intervención de los Congresos Estatales.

Otro asunto importante es la relación del Legislativo y los partidos políticos, que se expresa en la discusión sobre el mandato representativo y el mandato imperativo en los Congresos. ¿A quién representan los legisladores? ¿a sus electores, a la nación o a los intereses de sus partidos? Se busca dilucidar el

alcance de la disciplina partidista frente a la libertad al votar en el recinto parlamentario.

Más adelante volveremos sobre este asunto, ya que en la práctica, en la realidad de nuestro sistema político, en el marco jurídico del país, en la propia historia de México, el representante popular cumple distintos roles que se definen por el compromiso con sus electores, la disciplina partidista y su calidad de representante de la nación.

Composición de la Cámara de Diputados

Sistema electoral mixto

La Cámara de Diputados se conforma por un sistema electoral mixto, con dominante mayoritario y representación proporcional. Se integra por 500 representantes de la nación electos en su totalidad cada tres años, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional. La elección se realiza por fórmulas de propietarios y suplentes y el sufragio es universal, directo y secreto.

La República Mexicana está dividida en 300 distritos electorales uninominales, de conformidad con el número de habitantes, donde se elige a igual nú-

mero de diputados de mayoría relativa. El triunfo lo obtiene la fórmula de candidatos con el mayor número de votos.

La elección de los 200 diputados de representación proporcional se hace a través de cinco circunscripciones plurinominales, abarcando cada una de ellas a varias entidades federativas, cubriendo todo el territorio nacional. La primera circunscripción tiene como cabecera la Ciudad de México, la segunda la de Durango, la tercera la de Jalapa, la cuarta la de Guadalajara y la quinta la de Toluca. En cada circunscripción se eligen 40 fórmulas de diputados que integran la lista regional correspondiente.

Para participar en la elección de diputados por representación proporcional los partidos políticos deben tener registrados candidatos de mayoría relativa en 200 distritos uninominales. De conformidad con la votación, sólo aquellos partidos que alcancen el 1.5% del total de la votación emitida a favor de las listas regionales, tienen derecho a que se les asignen diputados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con los procedimientos que establecen la Constitución y las normas electorales y según el orden en que aparezcan los candidatos en las listas regionales.

La última enmienda al Código Federal

de Instituciones y Procesos Electorales, aprobada en 1993, transfiere la función de calificar las elecciones de diputados de la propia Cámara -proceso de autocalificación antes en práctica en el llamado Colegio Electoral- al Instituto Federal Electoral, al que corresponde declarar la validez de las elecciones de diputados en cada uno de los distritos uninominales, así como otorgar las constancias de mayoría y hacer la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

Los requisitos para ser diputado establecen que debe ser originario de la entidad federativa donde será postulado o vecino de ella, con residencia efectiva de seis meses anteriores al día de la elección. También, ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos y tener 21 años cumplidos el día de la elección.

Se establecen diversos impedimentos insuperables para ser diputado, como los de ser ministro de algún culto religioso y otros que pueden superarse retirándose del servicio público 90 días antes de la elección: estar en servicio activo en el ejército o tener mando de policía, ser secretario o subsecretario de Estado, magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ser secretario de gobierno de los estados, desempeñarse como presidente muni-

cipal, delegado político del DDF, diputado local o asambleista, así como en sus respectivas jurisdicciones los magistrados y jueces federales y estatales.

Los diputados no pueden ser reelegidos ni como propietarios ni suplentes para el periodo inmediato posterior, sino hasta que pasen tres años y puedan volver a serlo. Los diputados suplentes sí pueden ser propietarios en el periodo siguiente, si no estuvieron en ningún momento en funciones como propietarios. Los gobernadores de los estados sólo podrán ser diputados en la entidad que gobernaron tres años después de haber concluido su encargo.

Representación política

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados es un órgano plural, de representación política, que se ha caracterizado por una clara vocación democrática y en la que se destacan innumerables acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidistas, que han fortalecido su vida interna y ampliado los espacios de participación de los legisladores que la integran. Está conformada por diputados de cuatro partidos políticos:

Partido Revolucionario Institucional, representado por 300 diputados, de los cuales 273 son de mayoría relativa y 27 de representación proporcional.

Partido Acción Nacional, que se integra por ; 19 legisladores, 99 plurinominales y 20 de mayoría relativa.

Partido de la Revolución Democrática, mediante 71 legisladores, de los que 64 son plurinominales y 7 de mayoría relativa. Es conveniente recordar que 5 representantes se constituyeron como diputados ciudadanos y uno más como diputado independiente.

Partido del Trabajo, con una presencia parlamentaria de 10 diputados de representación proporcional.

La Cámara de Diputados celebra dos periodos de sesiones ordinarios al año: el primero a partir del 10 de septiembre y hasta el 15 de diciembre, y el segundo a partir del 15 de marzo y hasta el 30 de abril. En ambos periodos de sesiones la Cámara de Diputados se ocupa del estudio, discusión y votación de iniciativas de ley y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan. El primer periodo de sesiones podrá prolongarse el año en que el Presidente de la República inicia su encargo, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre.

Las sesiones de la cámara serán **ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas, prorrogadas o permanentes**. Ninguna cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días hábiles,

sin consentimiento de la otra. Las sesiones durarán hasta cuatro horas y podrán ser prorrogadas.

Durante los recesos legislativos entra en funciones una Comisión Permanente, compuesta por 37 miembros de los que 19 son diputados y 18 senadores nombrados por sus respectivas Cámaras. Esta es una institución de origen español, que aparece en la Constitución de Cádiz de 1812 y prevalece hasta la fecha. Permite que no se interrumpa la actividad de las cámaras y evita que se cree un vacío en este Poder.

Los Diputados tienen fuero de inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

Facultades y Obligaciones

La Constitución otorga facultades y obligaciones exclusivas a cada una de las cámaras y también las establece al Congreso. Todo proyecto de Ley o decreto cuya resolución no sea materia exclusiva de una cámara se discutirá sucesivamente en ambas, de conformidad con el Reglamento de Debates.

Las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo pueden clasificarse de la siguiente manera:

-Facultades del Congreso de la Unión, que se ejercitan de manera separada y sucesiva por cada una de las **cámaras**.

-Facultades exclusivas de cada una de las cámaras, que se ejercitan de manera separada, pero no sucesiva, por cada una de ellas.

-Facultades del Congreso como asamblea única, que se ejercitan conjunta y simultáneamente por las dos cámaras reunidas en una sola asamblea.

-Facultades comunes a las dos cámaras, que sin ser exclusivas para cada una de ellas se ejercitan de manera separada, pero no sucesiva.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

-Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable.

-Vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

-Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.

-Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. No podrá haber partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, o las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Si en el examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de

Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo **motiven**.

-Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución. Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esa norma y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instaren.

Estructura y **Funcionamiento**

Las normas que establecen la estructura y funciones de la Cámara de Diputados están consagradas en la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1994), el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934), la Ley Orgánica de la Conta-

duría Mayor de Hacienda, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como en la práctica y los acuerdos parlamentarios.

La Constitución Política en su artículo 70 faculta al Congreso a "expedir la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos", pudiendo determinar en ella "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",

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos reglamenta esta facultad del Congreso. Así, los órganos que componen la Cámara de Diputados se dividen en:

Órganos de Gobierno:

Asamblea o Pleno
Mesa Directiva
Comisión de Régimen Interno y Concertación Política
Comisiones

Órganos de Dirección:

Grupos parlamentarios
Gran Comisión
Coordinaciones de las diputaciones estatales y del Distrito Federal.

Órganos de Administración:

Comités de administración
Contraloría General
Coordinación de Comunicación Social

Unidades Administrativas:

Oficialía Mayor
Tesorería
Otras dependencias y unidades administrativas

Órganos de Gobierno:

Asamblea

La Asamblea se compone de 500 diputados, tiene atribuciones de poder decisorio y requiere para su funcionamiento de una Mesa Directiva que conduzca sus deliberaciones; de un Reglamento que regule las actividades, y de una Orden del Día que establezca los asuntos a tratar.

Mesa Directiva

Para conducir los trabajos de la Asamblea, los diputados eligen por escrutinio secreto y mayoría de votos a la Mesa Directiva, integrada por un Presidente, cuatro Vicepresidentes -uno por cada grupo parlamentario-, cuatro Secretarios y cuatro Prosecretarios, quienes duran en su encargo un mes y no pueden ser reelectos para el mismo

puesto en ese periodo de sesiones. La conducción de las sesiones será rotativa entre el presidente y los vicepresidentes.

El proceso legislativo que debe ser conducido por la Mesa Directiva comprende la presentación de la iniciativa de proyecto de Ley o Decreto, el dictamen de la comisión legislativa competente, la discusión y aprobación del mismo, la sanción y expedición de la respectiva Ley o Decreto, y la remisión al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación. Así concluye el proceso legislativo que es competencia de una sola cámara. Cuando es atribución del Congreso, debe considerarse la intervención de la otra cámara que se denominará revisora y, en lugar de remitirse al Ejecutivo, se remite a la colegisladora repitiéndose el proceso descrito.

El Presidente de la Mesa Directiva cumple diversas funciones de carácter legislativo, jurisdiccional, administrativo y ceremonial o de protocolo. Como Presidente de la Cámara, tiene el mandato de hacer respetar el fuero constitucional de los diputados y velar por la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Son atribuciones del Presidente:

Abrir, prorrogar, suspender y clausurar las sesiones del pleno.

Dar curso reglamentario a los negocios y determinar los trámites que deban **recaer en los asuntos con que se dé cuenta** a la Cámara.

Conducir los debates y las deliberaciones del pleno.

Complementar el orden del día para las sesiones, tomando en consideración las proposiciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El orden del día distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros puramente deliberativos o de trámite.

Requerir a los diputados faltistas a concurrir a las sesiones de la Cámara y disponer, en su caso, las medidas o sanciones que correspondan con fundamento en los artículos 63 y 64 constitucionales.

Exigir orden al público asistente a las sesiones e imponerlo cuando hubiere motivo para ello.

Solicitar el auxilio de la fuerza pública en los términos que establece el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Cámara.

Firmar con los secretarios y, en su caso, con el presidente y secretarios de la colegisladora las leyes y decretos y reglamentos que expidan la Cámara o el Congreso.

Firmar la correspondencia y demás comunicaciones de la Cámara.

Presidir las sesiones del Congreso General.

Representar a la Cámara ante la colegisladora y en las ceremonias a las que concurran los titulares de los otros poderes de la Federación.

Habilitar en el curso de alguna sesión plenaria, de entre los diputados presentes, a quienes por esa ocasión sustituirán a los secretarios o prosecretarios que por cualquier circunstancia se ausentaran de la sesión.

Para auxiliar a la Mesa Directiva en el desempeño de sus funciones de registro, seguimiento de acuerdos, estenografía parlamentaria y *Diario de los Deba/es*, se creó en 1994 un cuerpo técnico profesional de apoyo, de carácter permanente, que tiene como propósito formar un servicio civil de carrera, que dé continuidad y profesionalismo a esas importantes labores.

El trabajo parlamentario se desarrolla

a través de sesiones plenarias y el trabajo de comisiones y comités.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General, las comisiones de la Cámara de Diputados son:

De Régimen Interno y Concertación Política

De Dictamen Legislativo

De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda

De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias

Estas comisiones, denominadas "**ordinarias**", **se constituyen con carácter definitivo** durante el mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura y sus integrantes duran en el cargo tres años.

Comisión de Régimen Interno y Concertación Política

La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es un órgano plural, al cual se incorporan los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, más otros tantos diputados del grupo mayoritario en la Cámara. La Comisión funge como órgano de gobierno a fin de optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara. A este

efecto, se reúne cuando menos una vez al mes.

Corresponde a esta Comisión:

Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el pleno de la Cámara.

Proponer a los integrantes de las comisiones y comités.

Proponer el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados.

Proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero.

Presentar al pleno de la Cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes, que formaran parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.

Contribuir con la Mesa Directiva a organizar y conducir los trabajos camarales.

Comisiones

Las comisiones de Dictamen Legislativo son las siguientes:

Agricultura; Artesanías; Asentamien-

tos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestería y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda.

La Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda ejerce sus funciones de fiscalización del Poder Ejecutivo conforme a la Ley Orgánica de la propia Contaduría.

La Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte diputados con mayor experiencia parlamentaria a fin de desahogar consultas respecto a la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica del

Congreso General, reglamentos, prácticas y usos parlamentarios. También prepara proyectos de ley para modificar las normas internas de la Cámara.

La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal, así como de las normas que rigen el funcionamiento de la Cámara.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán, en el área de su competencia, las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior.

Los dictámenes que las comisiones produzcan sobre asuntos que no lleguen a conocer la legislatura que los recibió quedarán a disposición de la siguiente legislatura con el carácter de proyectos. Con igual carácter quedarán las iniciativas que por cualquier motivo no se llegasen a dictaminar durante la legislatura en que se presentaron.

La Cámara cuenta, además, con las siguientes Comisiones:

De Investigación
Jurisdiccionales

Especiales
Mixtas

Las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se **constituyen con carácter transitorio**, funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

Se podrán crear también comisiones mixtas o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común. Las comisiones de una cámara pueden reunirse en conferencia con los correspondientes de la otra para ampliar su información para la emisión de dictámenes.

Las comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto, se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

Los diputados podrán formar parte de un máximo de tres comisiones ordina-

rias. Los criterios de adscripción de los Diputados a las Comisiones, aunque no están establecidos deberían privar la experiencia política, profesional y laboral del legislador, así como las **características socio-económicas predominantes** en su distrito. En la práctica, pesan más los dictados de su partido o del coordinador de su grupo parlamentario.

Órganos de **Dirección**

Grupos Parlamentarios

Para el desempeño de sus tareas en la Cámara, los diputados de un mismo partido se asocian y organizan en grupos parlamentarios, de conformidad con el artículo 70 Constitucional y los artículos 31 al 37 de la Ley Orgánica del Congreso General, que fundan la garantía política parlamentaria de libre asociación y expresión de todas las corrientes ideológicas representadas en la Cámara.

Los diputados de un mismo partido podrán constituir un solo grupo parlamentario debiendo presentar ante la Mesa Directiva de la Cámara, en la sesión inicial del primer periodo ordinario de sesiones, el Acta Constitutiva del Grupo que contenga la lista de los integrantes y el nombre del respectivo coordinador del grupo parlamentario, que sea designado de conformidad con

las normas estatutarias de cada partido político. Se requieren cuando menos **cinco diputados para su integración**. Cada grupo parlamentario decidirá por sí mismo la mejor forma de su organización interna, excepto el mayoritario que deberá hacerlo como lo establece la Ley Orgánica del Congreso.

El Presidente de la Cámara procederá a hacer la declaratoria de constitución del grupo parlamentario, que ejercerá a partir de ese momento las atribuciones previstas por la propia Ley Orgánica del Congreso y dispondrá de locales en las instalaciones de la Cámara, así como de asesores, personal y los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones, atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos. Los diputados toman asientos en las curules que corresponden al grupo parlamentario del que forman parte.

Los coordinadores de cada grupo parlamentario desempeñan la importante función de coordinación con la Mesa Directiva y con las comisiones y comités de la Cámara. Además, forman parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en el seno de la cual consideran conjuntamente las acciones específicas que propicien el mejor desarrollo de las labores de la Cámara.

Los diputados que dejen de pertenecer a un grupo parlamentario, sin integrarse a otro existente, serán considerados como diputados sin partido y no podrán constituir nuevos grupos parlamentarios ajenos a los partidos que los llevaron a la Cámara.

Gran Comisión y diputaciones estatales

El grupo parlamentario mayoritario debe organizarse de conformidad con los artículos 38 al 41 de la Ley Orgánica del Congreso, que establecen las siguientes normas:

Los diputados de cada entidad federativa integran las diputaciones estatales y del Distrito Federal y sus coordinadores pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara. Forman parte de ella, además, los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de las listas de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales, y aquellos diputados distinguidos que considere el líder de la fracción mayoritaria.

La Gran Comisión tienen una mesa directiva compuesta por un presidente, tres secretarios y tres vocales. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el Presidente de la Gran Comisión.

Entre las principales atribuciones que tienen la Gran Comisión se encuentran las siguientes:

Dictaminar y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y regiones del país;

Tramitar y presentar proyectos de resolución, en los casos relativos a la facultad que otorga al Congreso el artículo 46 de la Constitución;

Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y comités;

Nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

El grupo parlamentario mayoritario es el del Partido Revolucionario Institucional, que atendiendo a la militancia de sus diputados, se organiza además en tres bloques que constituyen mecanismos de trabajo idóneos para la reflexión y toma de decisiones que faciliten el trabajo parlamentario, aseguren su participación en comisiones y comités, garanticen los intereses populares que representan y propicien acuerdos y consensos: la diputación del sector popular está formada por 165 legisladores, la del sector campesino por 77 y la del sector obrero por 58. Los coordinadores de los tres blo-

ques forman parte de la Gran Comisión y de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

Como resultado de lo anterior, la dinámica política al interior del grupo parlamentario del PRI encuentra cauces y mecanismos de coordinación en todas las instancias legislativas entre los diputados miembros de la fracción mayoritaria, como también con las estructuras del PRI y sus organizaciones.

Creo necesario hacer una referencia a las voces de los partidos minoritarios que piden la desaparición de la Gran Comisión, que ya no es el órgano de gobierno de la cámara, sino el órgano de dirección de la fracción parlamentaria mayoritaria: en tres entidades del país -Aguascalientes, Baja California y Jalisco- el PRI dejó de ser mayoría en los congresos estatales y el PAN, que ganó la mayoría en esos congresos, asumió la Presidencia de la Gran Comisión. Es decir, mantienen la misma organización y estructura que el PRI estableció cuando era mayoría.

Órganos de **administración**

La Cámara de Diputados cuenta para su funcionamiento administrativo con el apoyo de los siguientes comités:

De Administración

De Biblioteca e Informática

De Asuntos Editoriales

Instituto de Investigaciones Legislativas

Además, las funciones de control y comunicación son desempeñadas por las unidades de la Contraloría General y de la Coordinación de Comunicación Social.

Los miembros de los comités son designados por el pleno a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Su integración, actividad y funcionamiento se rige por lo establecido en las disposiciones reglamentarias.

El Comité de Administración elabora el proyecto de presupuesto anual de la Cámara de Diputados y se reúne cada mes para recibir del Tesorero un informe sobre el estado que guardan las finanzas de la Cámara. El Comité da cuenta trimestralmente al pleno de la Cámara del ejercicio del presupuesto, durante los periodos ordinarios, y durante los **recesos, a la Comisión Permanente.**

El Comité de Biblioteca tiene a su cargo la Biblioteca del Congreso de la Unión, que cuenta con un acervo de 50 mil volúmenes clasificados, red de computadoras, sala de proyecciones y cubículos de estudio. La biblioteca cuenta con un Sistema Integral de In-

formación Documental que sistematiza toda la información sobre el proceso legislativo, cuenta con bases de datos sobre aspectos legislativos y tiene acceso a centros de documentación y bibliotecas en México y en el extranjero.

Unidades administrativas

La actividad y funcionamiento de la Cámara de Diputados requiere de estructuras y procedimientos administrativos que permitan la utilización racional de sus recursos y fundar su actividad en el sistemajuridico.

Para la realización de sus actividades, la Cámara de Diputados ha establecido una división racional de trabajo, de conformidad con las necesidades de la práctica parlamentaria, y ha constituido dependencias y unidades administrativas que tienen encomendadas la administración de los recursos y los apoyos legales, técnicos, presupuestales, de personal, que permiten su funcionamiento y a los diputados cumplir sus tareas.

Estas unidades administrativas son:

Oficialía Mayor, Tesorería, Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, de Apoyo Parlamentario, de Crónica Parlamentaria, de Proceso Legislativo, de Personal, de Recursos Materiales y Servicios, y de Finanzas.

Pluralismo en el Trabajo de Comisiones

La Cámara de Diputados es hoy un foro del debate nacional en el que se expresa el pluralismo y la vocación democrática de los mexicanos.

Todos los grupos parlamentarios están incluidos en los distintos órganos de gobierno, de dirección y administración de la Cámara, lo que evita el obstruccionismo en el quehacer legislativo.

Con ese espíritu de pluralidad, todas las fracciones parlamentarias participan no sólo en la Mesa Directiva y en la Comisión de Régimen Interno y **Concertación Política, sino también en** la totalidad de las comisiones y comités.

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados confirió la presidencia de 17 comisiones y comités a las fracciones minoritarias: corresponden al PAN las presidencias de las Comisiones de Ciencia y Tecnología, Comercio, Fomento Cooperativo, Justicia, Pesca, Población y Desarrollo, Turismo, Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y Atención y Apoyo a Discapacitados, así como del Comité de Biblioteca e Informática.

El PRO tiene a su cargo las presiden-

cias de las comisiones de Reforma Agraria, Salud, Desarrollo Social, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Energéticos.

El PT tiene la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos.

En todas las comisiones y comités hay un secretario perteneciente a cada grupo parlamentario.

Fortalecimiento del Poder Legislativo

Es una antigua demanda la reforma del Poder Legislativo para que recupere o fortalezca sus facultades legislativas, fiscalizadoras, jurisdiccionales y políticas.

Se trata de redefinir la relación con el Poder Ejecutivo, de que el Legislativo sea, como lo señala la Constitución, un contrapeso real de los otros órganos de gobierno; de que tengamos un auténtico equilibrio de poderes fincado en la corresponsabilidad, en el respeto, en la comunicación y en la colaboración entre ellos.

Uno de los asuntos fundamentales para el fortalecimiento del Legislativo se encuentra en avanzar en el principio de "corresponsabilidad de poderes", en evitar que el Ejecutivo agobie al Con-

greso con el envío de numerosas iniciativas sin considerar los tiempos para su desahogo, lo que da como resultado la llamada "legislación al vapor".

Otro asunto determinante para el fortalecimiento del Legislativo es la necesidad de contar con cuerpos especializados de asesores legislativos que auxilien a los representantes populares en el trabajo de Comisiones y en el Pleno de la Asamblea, a fin de que cuenten con elementos técnicos en el momento de analizar las iniciativas de ley, en cada asunto que se ventile y en cada proposición política que se debata.

Un tercer asunto es que las Cámaras cuenten con un presupuesto estable y no sujeto a negociación con el Ejecutivo, como actualmente lo establece la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

La revisión de los términos relativos a la estructura, organización y funcionamiento de los distintos órganos del Congreso, así como de la legislación que establece los requisitos, derechos y obligaciones de los diputados y senadores, a fin de fortalecer la independencia de los legisladores frente a los otros poderes, partidos o grupos de interés.

La reelección de los legisladores indu-

dablemente propiciaría la profesionalización de los integrantes del Legislativo y mayor independencia de los parlamentarios, ya que su posición estaría más definida por el voto de sus electores, que por decisiones cupulares de su partido.

El fortalecimiento del poder Legislativo requiere de muchas cosas más, como podrían ser la modificación y fortalecimiento del sistema de partidos, el encontrar mejores formas para acercarse a la sociedad, el propiciar y promover la participación ciudadana, el abrirse más a los medios de comunicación.

El Legislativo y los Partidos Políticos

Finalmente, unos breves comentarios en torno a la relación de los partidos políticos y los grupos parlamentarios.

En la mayor parte de los parlamentos, de las asambleas, de los congresos del mundo, los partidos políticos han venido ocupando cada vez más un lugar importante y definitivo, lo que presenta ventajas y desventajas para el desempeño del trabajo legislativo.

Tanto en el Parlamento británico como en la Asamblea Nacional francesa, las Cortes españolas o el Congreso estadounidense, para dar unos ejemplos, el

trabajo parlamentario se desarrolla bajo la bandera de los partidos políticos. Los legisladores de cada partido se organizan colectivamente y asumen de igual manera la disciplina que les impone su organización política.

Así, los grupos parlamentarios se han convertido en los verdaderos protagonistas del quehacer legislativo y ya no el legislador individual, como ocurría en los antiguos parlamentos del siglo pasado. Se arguye que las democracias modernas constituyen una manifestación de la democracia plebiscitaria, que la voluntad general se forma por medio de los partidos, que los parlamentarios se encuentran atados a su partido por medio del mandato imperativo, por lo que el llamado "moderno Estado de partidos", es imprescindible para la estabilidad del Estado.

Se considera irrefutable que esta conformación de los parlamentos da a los asuntos caminos francos y previene un gran número de proposiciones discordantes. Se señala que la formación de grupos parlamentarios resulta positiva y eficiente para el proceso legislativo, ya que constituye un factor de cohesión y facilita la participación directa de los legisladores del mismo partido en el desarrollo de las tareas parlamentarias.

Además, se afirma que al ser los parti-

dos entidades de interés público y tener que promover la participación popular en los procesos democráticos, los grupos parlamentarios orientan y estimulan la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes, lo que se traduce en el enriquecimiento y perfeccionamiento del contenido de las leyes.

Sin embargo, la conciliación entre la responsabilidad individual del legislador, quien por un principio democrático debe rendir cuentas a sus electores, y la acción colectiva partidista en la que participa, no es asunto resuelto.

Quienes critican este proceso, que desemboca en el llamado "Estado de partidos", señalan que el mandato partidista resulta inconciliable con el parlamento moderno, ya que al someterlo al partido se convierte al parlamentario en una ficha que, en ocasiones, le induce a votar en contra de su conciencia y suprime el postulado de que los parlamentarios, una vez elegidos, representan a toda la Nación.

Lo importante en este asunto es estar atentos a que el poder legislativo no sea un simple receptáculo de las decisiones de los partidos políticos, donde los grupos parlamentarios controlen las iniciativas de sus miembros con

más o menos rigor, según los partidos, y apliquen la disciplina del voto hasta llegar a expresarse en bloque, como voto de grupo. Se deben encontrar los mecanismos para salvaguardar los derechos individuales de los parlamentarios, sin afectar su militancia partidista y el sometimiento voluntario a las decisiones de su partido.

Los diputados de las cuatro fracciones parlamentarias que integran la LVI Legislatura, estamos comprometidos con el fortalecimiento del Poder Legislativo, en el marco de la Reforma del Poder. Tenemos por delante un intenso y complejo trabajo que debe llevarnos a lograr el equilibrio de poderes y una mayor independencia de los legisladores. Éste es nuestro gran reto.

Bibliografía

- Berlín Valenzuela, **Francisco**. *Derecho Parlamentario*. México, F.C.E., 1993.
- Camposeco Cadena, **Miguel Angel**. *El Legislador Federal. Prontuario Jurídico*. México. edición del autor, 1989.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Secretaría de Gobernación. 1996.

- *El Poder Legislativo en la Actualidad*. México, UNAM - Cámara de Diputados, 1994.
- Leibholz, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971,
- *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*. México, Secretaria de Gobernación, 1993.
- *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Cámara de Diputados, 1994.
- *Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*. México, Cámara de Diputados, 1994.
- Nuñez Jiménez, Arturo. *El nuevo sistema electoral mexicano*. México, F.C.E., colección popular, 1991.
- *Quórum*. Publicación mensual del Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, año IV No. 31, México, 1994.
- *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Cámara de Diputados, 1994.

Las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados

Jorge Moreno Collado'

I. Noción de comisión

En su acepción ordinaria y según el Diccionario de la Lengua Española, **comisión** es la acción de cometer (de ahí su cercanía con el vocablo **comité**); significa igualmente la "orden y lealtad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda en algún negocio"; quiere decir **asimismo el "encargo que una persona da a otra para que haga alguna cosa"**; y, finalmente, se refiere también al "conjunto de personas encargadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto". Cuando el encargo se asigna a una persona en lo particular, a éste se le llama *comisionado*, e igualmente recibe tal nombre cada uno de los miembros del grupo de personas que integran una **comisión**, vocablo que en términos jurídicos identifica a un conjunto de personas encargadas de cierta función

pública específica y que procede del latín *comissio* y su derivado *commiue-re*, confiar, encomendar.

II. Comisiones legislativas

La doctrina reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. El cumplimiento de éstas se realiza normalmente por conducto de comisiones, a las que se define "como organismos especializados, que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades".'

Fernando Santaolalla expone: "Las comisiones no son más que reuniones restringidas de cierto número de Diputados o Senadores, a fin de conocer en profundidad las distintas leyes y asuntos que requieren la aprobación de las

* Diputado por el VII Distrito del D.f. Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de las Cámara de Diputados.

Cámaras, presentando a éstas una propuesta de dictamen sobre cada uno de ellos. Los parlamentarios se reparten entre las distintas Comisiones existentes, lo que normalmente se hace en proporción al número de miembros de los Grupos parlamentarios respectivos". El profesor español reconoce, sin embargo, que este concepto le viene chico a la realidad actual de las comisiones legislativas o parlamentarias, pues como bien lo expresa, la evolución de estos cuerpos orgánicos de los parlamentos los ha llevado a mucho más que ser simplemente órganos de instrucción o preparación de los plenos de las cámaras. "Las Comisiones ya no se limitan —dice Santaolalla— a elevar propuestas o dictámenes a los plenos de las cámaras legislativas. sino que asumen un poder decisorio en ciertas **materias**. **ASI**, las Comisiones pueden aprobar directamente proyectos legislativos sin que se requiera la ulterior intervención de aquéllos. Igualmente, pueden adoptar resoluciones o mociones de carácter no legislativo y pueden servir de foro para comparencias de ministros en sesiones informativas. En definitiva —concluye Santaolalla—, las comisiones ya no son sólo órganos preparatorios, sino también órganos con facultades decisorias que se subrogan en la posición jurídico-política ocupada por las asambleas".

Podríamos afirmar que la anterior es la tendencia universal respecto a las funciones de las comisiones de los órganos parlamentarios y legislativos, aunque en el caso de México es todavía muy lenta la evolución hacia lo experimentado en otras latitudes y se debe más a la práctica que a la reglamentación al respecto.

Silvano Tosí afirma que "las comisiones parlamentarias deben considerarse, en relación con esta función de las cámaras (la formación de las leyes), **como órganos necesarios indefectibles**, de cuya existencia constitucionalmente supraordenada debe tener en cuenta el mismo poder reglamentario de las cámaras". Más adelante el maestro italiano recientemente fallecido complementa la noción anterior al expresar: "El origen histórico de las comisiones prueba eficazmente, por sus modalidades, el significado que estos colegios menores han asumido en el contexto de todo el sistema de gobierno, como para significar con su desarrollo —con parcial excepción para el ordenamiento británico— la observación de que el Parlamento en asamblea es el tipo de órgano característico de la dinámica constitucional del siglo XIX, mientras que el Parlamento en comisión es la figura organizativa prevaeciente en el Estado contemporáneo".j

En efecto, los parlamentos de las épocas revolucionarias tendieron a la deliberación, debate y confrontación ideológica y política en los plenos y fueron proclives al asambleísmo de la Convención, con todas sus consecuencias de anarquismo, violencia y terrorismo. El trabajo en comisiones es una forma más civilizada de actuación parlamentario, por lo que las comisiones, desde sus antecedentes más lejanos, introdujeron en los parlamentos la racionalidad de la función legislativa, la especialización del conocimiento de los asuntos, la diversificación funcional de las actividades de las asambleas y, desde luego, la mediatización de las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios y dispuestos a todo.

a) Tipo de comisiones legislativas

El número y tipo de comisiones es muy variable en cada Asamblea Legislativa, pues está determinado por variados factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, los **cuales imprimen a los parlamentos un carácter singular en cada país**. Influye igualmente el tipo de Constitución Política y la forma en que ésta resuelve la división o separación de poderes y el número de cámaras del Poder Legislativo; si el régimen es presidencial o parlamentario, en sus diferentes modalidades; la mayor o menor complejidad

de la administración pública; y el vínculo más o menos frecuente, más o menos estrecho entre el Parlamento y la opinión pública, o sea, entre la Asamblea Legislativa y los grupos de la sociedad. En estas condiciones, los sistemas de comisiones legislativas **son tan numerosos como países con parlamentos, dietas o congresos existen**, si bien se intenta identificar como las principales comisiones las permanentes, no permanentes, especiales, conjuntas, de investigación y de estudio.

Los criterios de clasificación de las comisiones legislativas son muy numerosos e igualmente arbitrarios. La taxonomía puede fundarse en la duración, en la materia, en el carácter de su función, en su ordenación constitucional o únicamente legal o reglamentario, **en el número de sus integrantes, en el momento de su integración y en su capacidad decisoria**, por ejemplo, aunque bien podríamos encontrar para cada caso una fórmula clasificatoria específica.

b) Funciones generales de las comisiones legislativas

Independientemente de que las **comisiones realizan por su cuenta las actividades que se asignan constitucionalmente a las asambleas de las que dependen**, puede decirse de ellas que

cumplen funciones de singular importancia:

i) "En la mayoría de los casos, constituyen un nivel intermedio de decisión entre el legislador individual y la asamblea legislativa", "

ii) Son organismos para el encuadramiento colectivo de los legisladores, en cuanto que a través de ellas se contribuye a lograr:

- La disciplina en el voto de los legisladores.

- La disciplina en el trabajo parlamentario y legislativo.

- El establecimiento de un primer orden jerárquico entre los legisladores, puesto que permiten que las **presidencias o secretarías determinen quiénes** de los legisladores gozan de rango o importancia política y técnica.

- La asignación de premios y recompensas por el efecto que el trabajo en las comisiones puede tener en las carreras individuales y en las perspectivas de reelección, salvo "en los sistemas parlamentarios, donde la lealtad al partido y la participación en los debates de las salas son más importantes que el trabajo en comisiones a la hora de impulsar las carreras políticas individuales".'

- El alcance de plataformas políticas para la proyección de los legisladores en lo individual.

— La relevancia de la participación individual, la cual se diluye en las asambleas parlamentarias numerosas.

- La transmisión directa e inmediata de los intereses partidistas, de grupo o sector, o ideológicos de los legisladores, a la propia asamblea legislativa.

iii) Permiten la profundización y especialización de los conocimientos de los legisladores en determinados campos de la actividad pública, así como el aprovechamiento de las aptitudes de los miembros de las cámaras. Santiago Roel dice al respecto: "...conviene otorgar al legislador una Comisión que le acomode (para ello se le pide al diputado o senador su respectivo Curriculum Vitae) a su personal capacidad como ser humano, como político o como profesional"

iv) Legitimar la mayor influencia de los legisladores en el campo especializado correspondiente.

v) Inmediatizar, identificar y facilitar la comunicación entre el Poder Legislativo y las áreas de gobierno y de la administración pública correspondientes.

vi) Facilitar el trabajo de las asam-

bleas, puesto que su tarea más importante es la de estudiar hasta el último detalle los proyectos de ley, "inclusive **los que versan sobre finanzas**", si bien en este caso hay que distinguir entre dos tipos de régimen: "Donde, como en Gran Bretaña, el ejecutivo tiene la iniciativa política preponderante, gran parte del trabajo preparatorio del legislativo se realiza antes de que ésta llegue al Parlamento. Donde el principio de separación de poderes permite más iniciativa a la asamblea legislativa, como en Estados Unidos, las comisiones desempeñan un papel más decisivo en la preparación de la legislación".?

vii) Las comisiones participan en el proceso legislativo en varias de sus **etapas, pero no tienen, como tales, capacidad de iniciativa** (cuando menos no es el caso mexicano), pero sí la pueden tener cuando el ejecutivo es inestable, como en Italia, donde algunas comisiones han adquirido autoridad para decidir respecto a la legislación y pueden crear leyes.

viii) Las comisiones reflejan con, frecuencia la composición partidista de la asamblea y son expresiones. abreviadas del pluralismo de partidos e ideológico y de la capacidad de concertación y acuerdo, de discrepancia o alianza, de las fuerzas políticas que integran el pleno.

ix) Las comisiones son puentes permanentes de comunicación -tanto en términos de colaboración, control e investigación- entre el legislativo y el ejecutivo, por lo que expresan de la manera más elocuente el funcionamiento del régimen constitucional de separación de poderes.

x) Son, también, órganos de interlocución entre el poder público y los grupos de presión y de interés, además de que su seno es el espacio en que regularmente se realiza el trabajo de lobby de los particulares frente al Estado.

xi) Finalmente, las comisiones se ven afectadas en su integración, formación, comportamiento e influencia, por los partidos políticos que asisten a su composición y en razón del sistema rígido o flexible de la disciplina establecida por éstos.

JII. Las Comisiones en el Congreso de la Unión de México

A. El régimen de comisiones.

Cada Cámara del Congreso posee, de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, su propio régimen de Comisiones. Así, el Capítulo Quinto del Título segundo, *De la Cámara de Di-*

putados, está destinado a las Comisiones y Comités de ésta, mientras que el Capítulo Cuarto del Título Tercero, *De la Cámara de Senadores*, se refiere a las Comisiones del Senado de la República.

Si bien existe cierto paralelismo entre las comisiones de una y otra cámaras, hay diferencias significativas derivadas de las facultades exclusivas de cada una, de la diferente integración de ellas, tanto por ser una de orden federalista (Senadores) como a otra de carácter popular (Diputados), así como en virtud de las diferentes prácticas asumidas en cada órgano legislativo y del número de partidos y el número de miembros que concurren en ellas.

a) En el sistema constitucional mexicano sólo la Comisión Permanente puede ser considerada como una comisión *mixta* de diputados y senadores, en el entendido que las votaciones se toman conjuntamente por los legisladores, diputados y senadores, integrantes de la misma.

b) Sin alcanzar el carácter de comisiones del Congreso, salvo que surjan por determinación de una ley específica, pueden crearse "comisiones o comités conjuntos con participación de las dos cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", según lo dispone el segundo pá-

rrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica, determinación que por lo demás se encuentra en lugar equivocado, dentro del capítulo correspondiente a las comisiones de la Cámara de Diputados, cuando debía formar parte del Título del Congreso General de aquel ordenamiento.

e) El único caso reciente de una comisión mixta creada por Leyes el de la COCOPA (Comisión Especial de Concordia y Pacificación de los asuntos del Estado de Chiapas) creada por la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, cuya finalidad fundamental es servir de órgano de negociación entre el EZLN y el Gobierno de la República.

B. La regulación de las comisiones que funcionan en el Congreso y en las Cámaras de Senadores y Diputados se encuentra en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica del Congreso y en algunas leyes específicas, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, así como en el conjunto de las prácticas parlamentarias que se reconocen como fuente de ordenación de los comportamientos camerales.

a) La Constitución General de la República regula en una Sección especial a la Comisión Permanente, la que por paradoja sólo funciona en los recesos

del Congreso y por ello carece de **permanencia funcional; determina su** composición de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores; establece la forma de nombramiento; y, desde luego, especifica sus atribuciones.

El artículo 71 de la Ley Fundamental enuncia de manera genérica a las **comisiones de las cámaras, pero esta** mención implica la determinación constitucional de que las cámaras deben estructurarse a partir de las *comisiones*, de manera que ninguna ley o decreto sería válido sin el dictamen **previo de una comisión.**

El propio texto constitucional, en el artículo 74, el cual establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, crea sin denominarla, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Finalmente, el último párrafo del artículo 93 de la Carta Magna previene la posible creación de comisiones en ambas cámaras para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

b) Por determinación de leyes específicas, independientemente de las creadas en la Ley Orgánica del Congreso y en el Reglamento, están reguladas la Comisión de Vigilancia de la Contaduría

Mayor de Hacienda, en la Ley Orgánica de ésta; la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública en la ley respectiva y en la anteriormente mencionada; así como las comisiones mencionadas en leyes diversas, particularmente en la ley de Planeación y por supuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establece una Comisión Instructora y una Subcomisión de Examen Previo, para los juicios políticos y las declaratorias de procedencia.

C. Las comisiones de la Cámara de Diputados

a) *Sus funciones reglamentarias.* Según el artículo 42 de la Ley Orgánica, la Cámara contará con el número y tipo de comisiones que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, determinación que por su amplitud permite una gran flexibilidad para la creación de toda clase de comisiones en el seno de la Cámara.

El Reglamento del Congreso (Artículo 65) precisa que las comisiones tienen por objeto despachar los negocios que se les asignen, para lo cual tienen que **examinarlos e instruirlos, "hasta ponerlos en estado de resolución"**.

La definición funcional transcrita, en realidad, sólo alude a una de las funciones principales de las comisiones.

pues a través de ellas se cumplen todas las enumeradas en los apartados anteriores. Si los parlamentos tienen reconocidas como sus principales atribuciones las de legislar, controlar al gobierno, debatir las cuestiones nacionales e internacionales, expresar las reivindicaciones populares, aprobar nombramientos de funcionarios y jueces, enjuiciar políticamente a servidores públicos e investigar distintos tipos de hechos, son las comisiones de su seno las que permiten el desahogo inicial de todos los asuntos, así como abreviar los términos en que deban tomarse las resoluciones respectivas.

Las funciones de las comisiones y los **comités, en consecuencia, están determinadas** por su tipo y carácter, de manera que su clasificación expresará la actividad fundamental que las distingue, y ello es la materia del siguiente apartado.

b) *La Clasificación de las Comisiones.*

De acuerdo con la propia Ley Orgánica, las comisiones de la Cámara son: 1. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, 2. De Dictamen Legislativo. 3. De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. 4. De Investigación. 5. Jurisdiccionales. y 6. Especiales.

De acuerdo con la Ley, las comisiones de Régimen Interno y Concertación

Política, de Dictamen Legislativo, de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, "se constituyen con carácter definitivo y funcionan para toda una legislatura; sus integrantes durarán en el cargo tres años. Para los efectos de esta Ley se denominarán ordinarias" (Artículo 44).

Hay que aclarar que este tipo de comisiones son las que se conocen en todas partes como *permanentes*, en contraposición a las *especiales* o *transitorias*, constituidas para un caso específico y en calidad de órgano *ad hoc*. Sin embargo, dado que en México existe por disposición constitucional una Comisión Permanente, la Ley evitó **generar confusiones innecesarias.**

Desde un punto de vista funcional, las comisiones de la Cámara serían las siguientes:

- *De Gobierno*, particularmente la de Régimen Interno y Concertación Política, así como la Gran Comisión y la de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

- *Permanentes (ordinarias) de dictamen legislativo*, enumeradas por la fracción" del artículo 43 de la Ley: **"Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos;**

Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestión y Quejas; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo y Vivienda".

- *De control e investigación*, en las que se incluyen las de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda y las previstas por el artículo 93, de las que en esta LVI Legislatura sólo existe la Comisión Especial de Investigación del Funcionamiento de CONASUPO y sus empresas filiales.

- *Jurisdiccionales*, que se constituyen con carácter transitorio, pero que tienden a ser permanentes.

— *Especiales*, cuyo número varía de legislatura a legislatura.

1. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fue creada por las reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de 1994, con el precedente de la práctica adoptada por la LV Legislatura. Esta Comisión se integra mediante un sistema que privilegia a la mayoría, en aras de la gobernabilidad de la Cámara, y refleja al mismo tiempo el carácter plural del órgano legislativo y la presencia institucional en su seno de los grupos parlamentarios, mismos que fácilmente se reconocen en el artículo 70 constitucional, el cual establece que: "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". De esta manera, la Ley Orgánica regula, como elemento estructural de la cámara, a los *grupos parlamentarios*.

En consecuencia, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política se integra con los diputados coordinadores de cada uno de los diversos grupos partidistas, "más otros tantos Diputados del grupo mayoritario de la Cámara". Esta comisión funge como órgano de gobierno y asume por ello la adopción de las más importantes decisiones o la propuesta de las más significativas resoluciones del órgano legislativo. Todo esto se determina en

el artículo 45 de la Ley, en el que se le atribuye "optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas que tiene la propia Cámara", **de manera que se coloca por encima de la Mesa Directiva**; y, aunque sus acuerdos deben recibir la aprobación del Pleno, éste no hace sino confirmar lo que ya ha sido dispuesto por la Comisión.

La mayor parte de las atribuciones de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fueron tomadas de las que correspondían a la Gran Comisión, cuando la Cámara era del dominio casi exclusivo del Partido Revolucionario Institucional. La Gran Comisión —como sigue ocurriendo— es órgano exclusivo de la mayoría y se integra con los coordinadores de las diputaciones estatales priístas, los dos diputados de representación proporcional del grupo mayoritario que encabezan cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país y aquellos otros diputados que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria.

Aunque reducidas sus funciones y atribuciones, la Gran Comisión es el sustento del poder y de la representación del líder de la Cámara, quien es a la vez el líder de la mayoría partidista.

La Comisión de Régimen Interno y

Concertación Política de la LVI Legislatura está integrada por ocho miembros: cinco de la mayoría correspondientes al PRI y uno más por cada grupo de los demás partidos representados en la Cámara de Diputados: PAN, PRD y PT.

Aunque la representación jurídica formal de la Cámara —y en su caso del Congreso— corresponde al Presidente de la Mesa designado cada mes en los periodos de sesiones ordinarias, políticamente la representación camaral recae en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política y más específicamente en el líder de la mayoría; de allí que éste sea presentado regularmente como el presidente de la Gran Comisión.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política tiene a su cargo suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahogan en el Pleno de la Cámara, lo cual implica la conducción de las sesiones y la ordenación de los debates, así como el establecimiento de prácticas que han servido para desterrar conflictos parlamentarios, o dar curso rápido a resoluciones que tienen un trámite complicado en el Reglamento. La atribución anterior se confirma con su facultad de contribuir con la Mesa Directiva a organizar y condu-

cir los trabajos camerales, lo cual incluye desde la agenda legislativa, hasta la elaboración del orden del día de **cada sesión. Esta Comisión, propone** igualmente a la aprobación del Pleno a los integrantes de las comisiones y comités, de acuerdo con los procedimientos explicados más adelante, y le corresponde asimismo presentar el Proyecto de Presupuesto anual de la Cámara de diputados y la designación del Oficial Mayor y del Tesorero. Le corresponde también presentar al Pleno de la Cámara los nombramientos de consejeros propietarios y suplentes, que formarán parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, propuestos a la vez por la fracción mayoritaria y la primera minoría de la Cámara.

Por lo que se advierte, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, debería establecer un vínculo muy cercano con la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, pues a ésta corresponde preparar los proyectos de ley o de decreto, para adecuar y perfeccionar las normas de las actividades camarales, lo cual en esta legislatura se ha concretado en la redacción por parte del grupo priísta, de un Anteproyecto de Nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados y de reformas a la Ley Orgánica del Congreso. Toca a esta Comisión, asimismo, impulsar y realizar los estudios

que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias, así como desahogar las **consultas respecto de la aplicación** e interpretación de la ley, los reglamentos y las prácticas y usos parlamentarios.

II. Las comisiones de Dictamen Legislativo ya enumeradas, tienen como competencia "la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal." Sus funciones son las de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea, de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior. El paralelismo entre las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal y las comisiones de dictamen legislativo de las cámaras, indispensable en virtud del derecho de iniciativa que posee y ejerce profusamente el Poder Ejecutivo, permite una interlocución ágil, que es cada vez más eficaz, en la medida en que cobra mayor fortaleza y presencia popular el Poder Legislativo. Por otra parte, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y ésta misma hayan sufrido reformas frecuentes mediante las cuales **se crean, se suprimen o se fusionan dependencias**, mientras que la Ley Orgánica y el Reglamento del Congreso no

son susceptibles de modificaciones sincrónicas, ha provocado cierta asimetría entre la estructura del Gobierno y las Comisiones de las Cámaras; sin embargo, la posibilidad de crear comisiones adicionales a las previstas por ley, subsanan estas disparidades en cada legislatura.

Hay que reconocer, por otra parte, que el número de comisiones ordinarias de dictamen legislativo es actualmente mayor al número de secretarías y dependencias del más alto rango de la Administración Pública, pues mientras en el Gobierno el Gabinete se integra con 17 secretarías, un Departamento (el D.D.F.) y la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Congreso enumera 39 comisiones de dictamen legislativo, a las que se suman varias más creadas expreso para atender algunos proyectos legislativos. A lo anterior hay que agregar que la desincorporación y privatización de numerosos organismos y empresas de participación estatal, también ha contribuido a que subsistan más comisiones legislativas que dependencias gubernamentales de primer nivel.

Si bien las comisiones de Dictamen Legislativo no poseen como tales (pero si son miembros individuales) derecho de iniciativa, debe reconocerse que es en el seno de las mismas donde se generan los importantes cam-

bios y enmiendas que sufren los proyectos enviados por el Ejecutivo. Este hecho ha sido notable en las leyes y decretos dictaminados en la actual legislatura.

III. De acuerdo con el artículo 46 de la Ley, las comisiones de investigación, las jurisdiccionales y las especiales se **constituyen con carácter transitorio**; funcionan en los términos constitucionales y legales y, cuando así lo acuerde la Cámara, conocerán específicamente de los hechos que hayan motivado su integración.

a) Vale hacer la observación de que las comisiones jurisdiccionales no tienen **siempre carácter transitorio, sino por el contrario**, hay disposiciones legales que le dan naturaleza permanente. En efecto, el párrafo final del artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos determina: "La Cámara de Diputados sustanciará el procedimiento de juicio político por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, quienes al momento de su instalación designarán a cinco miembros de cada una de ellas para que en unión de sus Presidentes y un Secretario por cada Comisión, integren la Subcomisión de Examen Previo de denuncias de juicios políticos que tendrá competencia

exclusiva para los propósitos contenidos en el Capítulo II de esta Ley".

Según se advierte, la Subcomisión de **Examen Previo se crea con carácter de permanente** para toda una legislatura y cumple funciones de orden jurisdiccional. Por añadidura, el artículo 11 de aquella Ley confirma el carácter permanente de las comisiones jurisdiccionales, pues determina lo siguiente:

"Artículo 11. Al proponer la Gran Comisión de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, la constitución de Comisiones para el despacho de los asuntos, propondrá la integración de una Comisión para sustanciar los procedimientos consignados en la presente Ley y en los términos de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

"Aprobada la propuesta a que hace referencia el párrafo anterior, por cada Cámara se designarán de cada una de las Comisiones, cuatro integrantes para que formen la Sección instructora en la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento en la de Senadores.

"Las vacantes que ocurran en la Sección correspondiente de cada Cámara, serán cubiertas por designación que haga la Gran Comisión, de entre los miembros de las Comisiones respectivas".

A mayor abundamiento, la actual LVI Legislatura de la Cámara de Diputados integró desde el inicio de sus trabajos la Comisión Jurisdiccional, la cual forma parte del elenco de comisiones ordinarias de la Cámara.

b) Por lo que se refiere a las comisiones de investigación, la Ley Orgánica del Congreso determina que son "las que se integran para tratar los asuntos a que se refiere al párrafo final del artículo 93 constitucional". De acuerdo **con éste, las comisiones investigadoras** se pueden integrar por las Cámaras "a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores", y su propósito es el de "investigar el funcionamiento" de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Es claro que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, no pueden existir **más comisiones investigadoras** que las aprobadas por las Cámaras en los términos del artículo 93 constitucional; y que, para su creación, no basta con que se cumpla el requisito de la solicitud por el número de legisladores que determina el texto de la Ley Fundamental, sino que la misma debe ser aprobada por el Pleno mediante la propuesta específica que realice **la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política**, la que de acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso

es la facultada para "proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités".

La LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aprobó, en los términos antes expresados, la Comisión Especial Sobre Investigaciones en CONASUPO, con fecha 14 de diciembre de 1995.

e) Cada legislatura de las cámaras, de acuerdo con las necesidades coyunturales y el contexto sociopolítico y económico, crea comisiones especiales cuya duración es indefinida, por razones de sobra comprensibles. Es el caso de la actual legislatura (LVI) han sido creadas las siguientes comisiones especiales:

- Comisión Especial de Seguimiento para los Asuntos del Estado de Chiapas.
- Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones del Atentado en contra de Luis Donaldo Colosio.
- Comisión Especial de Seguimiento de las Investigaciones en torno al Atentado en contra de José Francisco Ruiz Massieu.
- Comisión Especial de Seguimiento en Relación a la Propuesta 187.

- Comisión Especial de Asuntos de la Juventud.

- Comisión Especial de Comunicación Social.

- Comisión Especial de Apoyo a la Producción.

- Comisión Plural sobre los damnificados en Chiapas.

- Comisión Plural para la Reforma Democrática del Estado.

d) Mención sobresaliente corresponde a la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por diputados y senadores de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas y por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de ese Estado. Este es el único caso de una Comisión Especial Mixta del Congreso de la Unión y una legislatura estatal, creada en una ley especial: *La Ley para el Diálogo, la Conciliación y la paz Digna en Chiapas*. Esta misma Ley ordena la creación de otra comisión especial complementaria de la anterior: La Comisión de Seguimiento y Verificación, a la que pueden concurrir no sólo **legisladores, sino también "personas e instituciones que [se] considere conve-**

niente para el mejor cumplimiento de **su cometido**".

IV. El artículo 1º de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados establece que dicho órgano, "En el desempeño de sus funciones estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia nombrada por la Cámara de Diputados", lo cual ocurre en los términos del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso.

La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda es la que determina las principales atribuciones de la Comisión de Vigilancia (artículo 10), a fin de que ésta coadyuve al cumplimiento de la función de control y fiscalizadora de la Cámara sobre la Cuenta Pública del Gobierno Federal. La propia Ley mencionada regula algunas de las tareas a cargo de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara.

V. Además de las comisiones, existen en la Cámara de Diputados cuatro **comités "ordinarios" y permanentes, que son:** a) De Administración, encargado de elaborar y vigilar el ejercicio del Presupuesto de la Cámara; b) De Biblioteca e Informática; c) De Asuntos Editoriales; y d) Del Instituto de Investigaciones Legislativas. Funciona igualmente un Comité Especial de Reconstrucción del Palacio Legislativo.

Los comités tienen como objeto auxiliar a la Cámara para su funcionamiento administrativo, para la realización de finalidades de carácter técnico, científico, cultural y de apoyo operativo en términos generales. El régimen de los comités es similar al de las comisiones, en todo lo concerniente a la designación de sus miembros y su funcionamiento (artículo 57 de la Ley Orgánica del Congreso).

VI. Por último, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General prevé la integración de comisiones protocolarias, que cumplen funciones de ceremonial en las ocasiones formales y solemnes de las sesiones de apertura y clausura de los periodos de sesiones y los demás casos que determinen las prácticas parlamentarias. Estas comisiones de cortesía se dirigen a la atención deferente del Congreso al Presidente de la República, a los miembros del Poder Judicial, a la Colegisladora, a los visitantes distinguidos, a los nuevos diputados y senadores cuando protestan en el curso de una legislatura, así como a los individuos o delegaciones parlamentarios extranjeros que llegan a los recintos del Congreso.

VII. *De las comisiones instaladoras de las Cámaras.* Cada una de las Cámaras del Congreso debe nombrar, antes de

la clausura del último periodo de sesiones de cada Legislatura, una Comisión Instaladora de la Legislatura que deba sucederla. Los artículos 15 y 59 de la Ley Orgánica del Congreso hacen referencia a dichas comisiones de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente.

Sendas comisiones se integran con cinco miembros, uno de ellos Presidente, dos secretarios y los dos restantes fungen como suplentes primero y segundo. Estas comisiones dan curso al procedimiento de Instalación de la Nueva Legislatura, para lo cual recibe expedientes, informes, constancias y notificaciones jurisdiccionales respecto de las elecciones de diputados y Presidente, en el caso de la Cámara de Diputados, y de senadores en el caso del Senado de la República.

Entregadas las credenciales de identificación y acceso a los diputados electos, la Comisión Instaladora cita a Junta Previa dentro de los diez días anteriores al inicio del primer periodo de sesiones ordinarias de la Legislatura entrante. En esta sesión de Junta Previa se elige a la Primera Mesa Directiva de la nueva Legislatura y se procede a la instalación y protesta de los nuevos legisladores.

D. Composición y estructura de las Comisiones y Comités.

a) *Reglas comunes.* De acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso, los diputados pueden formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias. Esta regla se explica en razón del elevado número de diputados miembros de la Cámara (500) y de la necesidad de que todos participen en las tareas parlamentarias de acuerdo **a su preparación, experiencia, origen social, sector productivo, origen geográfico y compromisos políticos** de pertenencia a los diferentes grupos parlamentarios. Para los efectos de esta regla los comités se consideran **como comisiones ordinarias.** Una excepción explicable y justificada es la de los diputados pertenecientes a las fracciones parlamentarias pequeñas, que es el caso del grupo de legisladores del Partido del Trabajo (PT), cuyo número de diez no permitiría que formaran parte de más de 30 comisiones ordinarias.

La segunda regla común, de acuerdo con el mismo precepto, es que las comisiones se integran por no más de treinta diputados, cuidándose que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios. Excepciones a esta regla son la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, que se integra con ocho

miembros; la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, que por disposición de la ley (artículo 50) "se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria"; y, desde luego, las comisiones especiales, jurisdiccionales y de investigación, cuyo número de integrantes es variable.

La tercera regla común es que las comisiones *son creadas* desde la Constitución, las leyes y el Reglamento e *integradas* por la Asamblea, a propuesta de la de Régimen Interno y Concertación Política. Salvo las comisiones especiales, que por su carácter excepcional y transitorio, son inominadas, todas las demás comisiones surgen de los textos legales, si bien los miembros individuales que las integran son designados por el Pleno.

En conclusión, en esta materia debe distinguirse entre creación e integración de estos cuerpos estructurales de las Cámaras del Congreso.

b) *La estructura de las comisiones.* De acuerdo con la teoría parlamentaria las comisiones deben reflejar fielmente la composición de las cámaras, de manera que prive en su estructura un criterio de proporcionalidad. Santaolalla afirma a este respecto: "Para el reparto de los restos de puestos en Comisión,

esto es, de los puestos vacantes tras la asignación de las unidades completas que deban corresponder a cada grupo, el criterio normalmente seguido es el de la mayor media, de tal modo que estos puestos vacantes se atribuyen a los grupos parlamentarios cuyo cociente esté más cercano al cómputo de un nuevo puesto, pero sin que pueda decirse, cara al futuro, que la proporcionalidad esté reñida necesariamente con la aplicación de otro sistema de distribución de restos."! No es necesario agregar más para afirmar que en los parlamentos modernos se ha introducido la complejidad técnica de la representación proporcional en la composición de las comisiones. En el caso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomando en cuenta que las comisiones se integran regularmente por treinta diputados, al PRJ corresponden 18 (60%), al PAN 7 (23%), al PRO 4 (14%) Y al PT 1 (3%), proporciones que corresponden a las que poseen en cuanto al número de diputados de cada uno de ellos en la Cámara: 300 al PRI, 119 al PAN, 71 al PRO" y 10 al PT.

El problema de los criterios de proporcionalidad es de inicio para la integración de las comisiones, pero se extiende para el caso de sustituciones. El propio Santaolalla (p. 178) expresa

que: "Como consecuencia de ser los titulares de los puestos en Comisión, los grupos gozan de una ilimitada capacidad de sustitución de sus miembros".

"Es más, dice Santaolalla respecto al caso español, tan omnímoda es la facultad que se concede a los Grupos, que la comunicación escrita de la sustitución sólo se exige para el caso en que sea definitiva, pues cuando la misma fuese sólo para un determinado asunto, debate o sesión la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión, añadiéndose que si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitiría como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido". iz

Esto se ha convertido en la fórmula más eficaz de la Cámara de Diputados, como consecuencia de un acuerdo de las coordinaciones de los grupos parlamentarios, quienes pactaron hacer sustituciones económicas de los miembros de su grupo en las comisiones a las que pertenecen.

La necesidad de esta práctica se deriva de la frecuencia con que se suspendan las sesiones por falta de *quórum*, de la dimensión de las comisiones, y del intenso trabajo de las mismas, que obliga a sus miembros a asistir a una, pero faltar a las reuniones de las otras comisiones a que pertenece.

Las comisiones y comités son gobernados en su funcionamiento interno por un Presidente y por tantos secretarios como grupos parlamentarios existen. El artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso ordena igualmente cuidar que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. "A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario", establece aquel precepto.

En razón de lo anterior, de 51 comisiones y comités ordinarios, el PRI preside 35 comisiones y comités, el PAN 10, el PRO 6 Y el PT una, dándose el caso que los grupos minoritarios poseen en conjunto 111 secretarías en esas mismas comisiones y las presidencias que ocupan corresponden a muchas de las más importantes, por la materia que atienden y el cúmulo de asuntos a su cargo.

Las comisiones optan a menudo por crear subcomisiones en su seno, así como grupos de trabajo para el despacho de los negocios bajo su conocimiento. Cada Comisión cuenta con el apoyo de un Secretario Técnico y con los asesores y auxiliares que acuerde el Comité de Administración.

Del momento de la integración de co-

misiones. Además del calendario establecido para las comisiones instaladoras de las Cámaras, la Ley Orgánica contiene otras determinaciones en el mismo sentido:

a) A fin de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión pueda realizar oportunamente la calificación de la elección presidencial, el artículo 20 de la Ley determina que en la Legislatura que se instale coincidiendo con el año de la renovación del Ejecutivo Federal, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, a cuyo cargo está producir el dictamen respectivo, deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara.

b) Congruentemente con lo anterior y dado que la integración de las comisiones **ordinarias se realiza a propuesta** de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, ésta deberá quedar integrada en la primera sesión ordinaria de la Cámara, claro está, previamente a la integración de la de Gobernación y puntos Constitucionales. Esto se previene en el artículo 44 de la Ley Orgánica.

e) El propio artículo 44 ordena en su segundo párrafo que las comisiones ordinarias se integrarán durante el mes de septiembre del año en que se inicie la Legislatura, lo cual ocurrirá a partir de 1997, año en que el Primer Periodo

de Sesiones Ordinarias del Congreso vuelve a iniciarse a partir del mes de septiembre. Esta disposición concede a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política un plazo suficiente para realizar el análisis laborioso de las características personales de los diputados y un lapso para que los coordinadores parlamentarios negocien **conformación de comisiones** y comités y hagan los arreglos internos y las negociaciones correspondientes con su propio grupo.

d) Finalmente, el artículo 40 de la Ley Orgánica establece: "La Gran Comisión deberá quedar instalada al iniciarse cada Legislatura, dentro de los primeros quince días del mes de septiembre en términos del artículo 38 de esta Ley". Esta disposición corre paralela y es consecuente con la necesidad de que el Grupo mayoritario designe con oportunidad a su líder, quien pasa de esa manera a la presidencia de la Gran Comisión y en tal condición a formar parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

IV. Funcionamiento de las Comisiones de la Cámara de Diputados.

a) *Competencia*. Como ya se expresó, la competencia de las comisiones ordi-

narias de dictamen legislativo, es la **que se deriva de su denominación**, pero corresponde al Presidente de la Mesa turnar los asuntos (iniciativas y proposiciones) a la Comisión que considere competente en razón de la materia. No existe procedimiento alguno para que puedan dirimirse problemas de competencia, ya sea que la **Comisión designada se considere incompetente**, ya que alguna otra pudiese reclamar el conocimiento del asunto.

Cuando por la materia pueda darse la concurrencia competencial de dos o **más comisiones, lo cual ocurre a menudo** entre las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, la Mesa opta por turnar el negocio respectivo a esas dos comisiones, que reciben el nombre de **comisiones unidas; en este caso la presidencia y secretaría de las sesiones se turna en el orden que se convenga; el quórum se multiplica por el número de comisiones en ayuntamiento y las votaciones se toman por la mayoría de los presentes.**

b) *Convocatoria.* Las comisiones se reúnen a convocatoria de su Presidente, transmitida por conducto de un Secretario (nominalmente el 1º) o del Secretario Técnico, por escrito o verbalmente. El lugar de reunión es determinado igualmente por el Presidente, ordinariamente en los recintos reserva-

dos para los trabajos de estos organismos.

e) *Orden del día.* Corresponde igualmente al Presidente de la Comisión, en cuanto que el Reglamento (Artículo 85) le reconoce el carácter de coordinador del trabajo de los miembros, elaborar el orden del día y someterlo a la aprobación de los presentes.

Tanto la *convocatoria* como el *orden del día* están condicionados al cumplimiento de la agenda y los calendarios de la Cámara. El Programa Legislativo impone el ritmo y materia del trabajo de las comisiones, las cuales deben presentar el dictamen de los negocios a su cargo, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Este plazo tan corto no es cumplido regularmente, pero las Comisiones tienen la facultad de demorar o suspender el despacho de algún asunto manifestándolo en sesión secreta a la Cámara. Si esto no es atendido, cualquier miembro de la Cámara puede demandar al Presidente de la Mesa excite a la Comisión a que cumpla su encomienda (Artículos 87 y 91 del Reglamento).

d) *Otros tipos de reuniones de Comisión.* **No todas las intervenciones de las comisiones requieren una previa asignación por la Mesa.** Las comisiones pueden realizar tareas diversas por

propia iniciativa: Foros de discusión y consulta; sesiones informativas o de conferencia con funcionarios del gabinete; **viajes de reconocimiento** y estudio, etcétera, todo con el propósito de ilustrar su juicio en el despacho de los negocios a su cargo (Artículos 90 y 53 del Reglamento).

Las reuniones de comisiones permanentes y ordinarias pueden celebrarse en cualquier tiempo, y nada hay que impida que sesionen al mismo tiempo que la Asamblea, a menos que los diputados sean llamados a votación, o **que se convoquen durante los recesos** (Artículo 85 del Reglamento).

e) *Carácter público o secreto de las sesiones de Comisión.* A las sesiones de Comisión pueden asistir, además de sus miembros, los restantes diputados "y exponer libremente en ellas su parecer sobre el asunto en estudio". Los diputados que no son miembros carecen de voto, aunque la conformación partidista de la Cámara predetermina tanto el sentido del voto como el del debate, a menos que ocurran en este último caso votos particulares (Artículo 92 del Reglamento).

La Ley Orgánica del Congreso establece como regla general (Artículo 54), que las reuniones de las comisiones ordinarias de dictamen legislativo *no serán públicas*, aunque permite que

por acuerdo de sus miembros puedan celebrarse reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a invitación expresa de la propia Comisión, representantes de grupos de interés, peritos y otras personas que puedan informar sobre determinado **asunto**.

Aunque en las sesiones secretas del Pleno se permite la permanencia de los miembros de los medios de comunicación social, **110 ocurre lo mismo en el caso de las comisiones.** En éstas la práctica es designar un vocero al concluir cada sesión, o dejar que cada grupo parlamentario exprese libremente sus opiniones frente a los periodistas.

Sobre este tema Santaolalla (p. 184) explica: "En la mayoría de los Parlamentos las sesiones de las comisiones son a puerta cerrada tanto a efectos de permitir la negociación de acuerdos entre los grupos parlamentarios —irrealizables a la luz pública— como de favorecer un estudio sosegado y técnico de los proyectos legislativos. La deliberación propiamente política, en la que resulta irrenunciable la presencia de los medios informativos, queda reservada a las sesiones plenarios, que de esta forma cobran una distinción que las justifica enteramente **frente a las de comisiones**",

f) *Apoyos informativos y técnicos para*

el trabajo de las comisiones. El artículo 42 de la Ley Orgánica determina que las comisiones tienen la facultad de solicitar, por conducto de su Presidente, la información y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como de celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio. El Reglamento, por su parte, al conceder igual prerrogativa, agrega que "la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse en queja al C. Presidente de la República". Esta determinación puede complementarse con las que integran el régimen de responsabilidades de los servidores públicos establecido en la ley correspondiente, aunque no debe dejarse de mencionar la limitante que establece el propio Reglamento a la obligación de proporcionar constancias; en efecto, el artículo 89 prescribe que los documentos serán proporcionados a las comisiones, "siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto.

Una asignatura pendiente, que es hora ya de colmar, es el apoyo técnico parlamentario a los diputados y las comisiones, para lo cual deben ser asignadas responsabilidades y recursos suficientes a las áreas respectivas de la administración cameral y a los comités de Biblioteca e Informática y del Insti-

tuto de Investigaciones Legislativas, a quienes debe corresponder mantener un servicio informativo sobre todos los asuntos incluidos en el Programa Legislativo de cada periodo de sesiones.

V. Reglas de trabajo de las **comisiones.**

El producto fundamental del trabajo de una comisión, es la elaboración de un dictamen o la redacción de un informe, que deben ser conocidos por la Asamblea.

Las comisiones trabajan con proyectos documentados. Se ponen en movimiento cuando tienen en sus manos la encomienda de estudiar una Iniciativa o una Proposición. La regla es que, para aprobar el dictamen correspondiente, **se sigan las mismas normas, en** lo conducente, que rigen las sesiones debates y votaciones en el Pleno de la Cámara.

Así, el dictamen que elaboren las comisiones debe contener, como mínimo, la parte expositiva y la parte propositiva que facilite la discusión y votación de los proyectos, a fin de que los miembros de las mismas puedan participar a lo largo de todo el proceso.

La tendencia que se observa en la Cá-

mara de Diputados y en su actual Legislatura, es que las comisiones ordenen sus trabajos aplicando en lo conducente las normas que para las discusiones, revisión de proyectos de ley y votaciones establecen el Reglamento y la Ley, al mismo tiempo que adoptan prácticas y usos parlamentarios que deben pasar al acervo de la Cámara por conducto de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.

a) *El Estatuto de los miembros de las comisiones.* Además de la plena libertad de palabra y opinión, por lo cual ningún legislador puede ser reconvenido, según lo determina el artículo 61 de la Constitución General de la República, los miembros de las comisiones tienen derecho a adherirse o no a los dictámenes mediante su firma, o presentar voto particular por escrito, si disienten del parecer de la mayoría. El dictamen es válido si se presenta firmado por la mayoría de los individuos que componen la Comisión (Artículo 88 del Reglamento).

Los presidentes de Comisión tienen voto de calidad en caso de empate, pero a la vez son responsables de los expedientes que pasen a su estudio (Artículo 83 del Reglamento).

Los miembros de una Comisión que tuvieran interés personal en algún asunto

que se remita al examen de ésta, deben abstenerse de votar y firmar el dictamen, y avisar el hecho al Presidente de la Mesa para que sean sustituidos sólo respecto a dicho asunto.

Finalmente, los miembros de las comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas (Artículo 86 del Reglamento).

b) *Reuniones de conferencia y comisiones o comités conjuntos.* El Reglamento del Congreso prevé que: "Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante". Aunque algunos especialistas y legisladores ven en estas conferencias un atentado contra el sistema bicameral, pues parecería que tales reuniones tienden a evitar que una Cámara revise a la otra, no cabe duda que la concurrencia de los mismos partidos en ambas Cámaras tiende a atemperar las posibles discrepancias entre las mismas y a evitar la *sobrecarga* a la que alude Sartori! en su ensayo sobre el *Parlamento*. En esta misma línea de colaboración intercameral, el artículo 46 de la Ley Orgánica determina: "Se podrán crear **también comisiones o comités conjuntos** con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común", lo cual ha ocurrido respecto a los proble-

mas de Chiapas y a la promoción de la Reforma Democrática del Estado: La Reforma Electoral y la Reforma del Distrito Federal, actualmente en curso.

VI. Consideraciones Finales

Si como afirma Francisco Gil Villegas, "Con gradaciones y tonalidades múltiples, las funciones de la Cámara **se repiten en los microuniversos** constituidos por cada una de las comisiones que participan en la ejecución del trabajo parlamentario", el fortalecimiento del macrocosmos parlamentario deberá servir al perfeccionamiento de los macrocosmos que lo conforman. A esto conduce el trabajo de numerosos especialistas de nuestro tiempo, como Andrea Manzella" o Francisco Berlín Valenzuela," o quienes como Miguel Ángel Camposeco han escrito sobre el tema específico, o como aquellos pioneros que conjuntaron, bajo la dirección de Moisés Ochoa Campos el *Derecho Legislativo Mexicano*.¹⁷

El autor de este ensayo también produjo algunas reflexiones previas al respecto en la obra colectiva del *Coloquio UNAM-Senado sobre Política y Proceso Legislativos*.v: Ahora, desde el seno mismo de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión, se trabaja a favor de un nuevo Poder Legislativo, y

se avanza en la redacción de una nueva reglamentación que estructura mejor a la Cámara, que ordene sus debates, que racionalice su trabajo, que propicie que el Congreso cumpla con todas sus funciones parlamentarias y legislativas. No escapa a este aliento la **regulación renovadora de las comisiones**, que sin duda han sido impulsadas a partir de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso de 1994. Sin embargo, se mantienen algunas deficiencias y limitaciones fáciles de superar. Para mencionar algunas: Se confirma todavía el amplio repertorio de Comisiones ordinarias de Dictamen Legislativo, muchas de las cuales no recibirán en esta Legislatura ni promoverán ninguna iniciativa de los asuntos de su competencia. En esta virtud, y a guisa de ejemplo, el Anteproyecto de Reglamento de la Cámara de Diputados contempla numerosas innovaciones **necesarias, de las cuales, como conclusión de este ensayo, mencionamos** las incluidas en los siguientes cuatro artículos del Anteproyecto:

"Artículo 79. *Las comisiones deberán realizar, con independencia de los dictámenes sobre iniciativas o proposiciones que les turne el Presidente de la Mesa, las siguientes actividades:*

1. *El diagnóstico de la realidad nacional de la materia o materias de .111 competencia, para lo cual harán el*

acopio de la información científica, técnica, estadística y documental disponible en instituciones públicas y privadas.

2. **La actualización y el análisis del acervo de la legislación, reglamentación, disposiciones administrativas, o en su caso, de la jurisprudencia aplicable de la materia o materias de su competencia.**

3. **La evaluación periódica del Plan Nacional de Desarrollo y los programas respectivos, en los términos que lo ordene la ley correspondiente, respecto de las áreas de su competencia y dentro de los marcos de acción determinados por el Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.**

4. **Su programa anual de trabajo, dividido en actividades por periodos ordinarios de sesiones o por recesos, precisando las subcomisiones, grupos de trabajo o diputados responsables de las mismas y los objetivos y metas a cumplir. Este programa incluirá la realización de consultas populares, foros diversos, visitas, entrevistas, citatorios a particulares y comparecencias de servidores públicos.**

5. **Un informe trimestral de sus actividades que será presentado al Consejo de Comisiones y Comités de la Cáma-**

ra y distribuidos a los diputados a través del órgano de la crónica legislativa

6. **La presentación de cuando menos un artículo sobre temas de su materia, para la revista oficial del Instituto de Investigaciones Legislativas, la cual dará el crédito correspondiente al autor o autores ya la propia comisión.**

7. **La investigación sobre la aplicación de los recursos presupuestales en las dependencias del gobierno de las áreas de su competencia, en coordinación con la Contaduría Mayor de Hacienda y en los términos que determine la ley respectiva**

8. **Presentar trimestralmente al Comité de Administración el proyecto de presupuesto de gastos para la realización de sus actividades correspondiente al trimestre siguiente.**

9. **Declararse, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, incompetente para conocer el asunto que le haya sido enviado por el Presidente de la Mesa, así como plantear al Consejo de las Comisiones y Comités asuntos de competencia que se suscitaron con otras comisiones.**

10. **Enviar copia de los documentos más importantes al Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara.**

11. Los trabajos que le asigne el propio Consejo, los que acuerden por sí mismas y las que deriven de la Ley y este Reglamento.

Según se advierte en el párrafo 3 del artículo transcrito del Anteproyecto, ahí se prevé la existencia de un Consejo de Comisiones y Comités de la Cámara, cuyos objetivos evidentes son los de coadyuvar al trabajo de estos organismos y propiciar la acción conjunta y la comunicación de las comisiones, hasta ahora inexistente, lo cual provoca que la comunidad parlamentaria sea una entelequia. A esa interacción deseable podría colaborar, asimismo, la posibilidad de reelección de los diputados y senadores, tema que merece debates y reflexiones de más largo alcance. El artículo 128 del Anteproyecto, mismo que se reproduce adelante, da luz acerca de los alcances de un consejo de esta naturaleza.

"Artículo 80. Las Comisiones contarán con los recursos presupuestarios y el personal profesional y técnico de apoyo indispensables, así como con las asesorías especializadas que requieran para el desempeño de sus actividades.

"El personal profesional y técnico de las Comisiones será seleccionado, capacitado y promovido de acuerdo con lo que establezcan este Reglamento y

el Estatuto del Servicio Profesional de Apoyo Parlamentario.

"Artículo 81. Las comisiones tienen entre sus atribuciones reclamar ante el Pleno su competencia para conocer de una Iniciativa o proposición, o para declinar la misma en los términos de este Reglamento.

"Artículo 128. Los presidentes de comisiones de dictamen legislativo y de comités integran el Consejo de las Comisiones y Comités de la Cámara, que será presidido por el presidente de comisión o comité que designe la Comisión de Gobierno.

La Directiva del Consejo se integrará, además, con tres vicepresidentes y tres secretarios electos entre sus miembros.

El Consejo se reunirá ordinariamente una vez por mes y en sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Directiva o lo soliciten cinco de sus miembros.

Son atribuciones del Consejo:

I. Auxiliar a las comisiones y comités de la Cámara para el mejor desempeño de sus responsabilidades;

II. Aprobar los Estatutos Internos que le sometan los comités;

III Proponer a la Comisión de Gobierno la disolución de comisiones especiales cuando hayan cumplido el objetivo para el que fueron creadas;

IV. Conocer las cargas de trabajo de las comisiones y comités y aprobar, a propuesta de sus miembros, la incorporación de diputados de otra u otras comisiones a la que tenga en estudio el asunto, o proponer, en su caso, al Presidente de la Mesa la designación de otra comisión para que trabajen unidas en el despacho de! negocio en cuestión;

*V. Dar los lineamientos para que cada comisión examine y evalúe la parte que le corresponda del avance o avances del Plan Nacional de Desarrollo y aprobar el documento que conozca el Pleno, el cual contendrá la opinión de la Cámara y de los grupos parlamentarios que la integran Igual procedimiento se seguirá para la formulación de las observaciones respecto a la ejecución, **revisión y adecuaciones del propio Plan.***

VI Resolver las consultas que haga el Presidente acerca del despacho y turno de los expedientes a su cargo;

VII Atender los requerimientos y consultas que le hagan la Comisión de Gobierno, las comisiones y comités de la Cámara por conducto de sus presi-

dentas, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y las dependencias del gobierno;

VIII.Promover, cuando sea necesario, la elaboración de iniciativas sobre asuntos de interés nacional, en el seno de las comisiones;

IX Opinar, informando al Presidente de la Mesa, sobre las cuestiones de competencia que le sometan las comisiones y comités de la Cámara;

X Determinar, a propuesta de cada una de las comisiones y comités, los asuntos que deban ser de su competencia;

XI Elaborar su reglamento interno, y

XII Llevar el archivo y centro documental de las comisiones.

El Consejo quedará instalado, en cada Legislatura, inmediatamente después de la integración de las comisiones y comités y la designación de sus presidentes.

El Consejo dispondrá de un local adecuado y contará con el personal y elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, con arreglo a lo que determina el presupuesto.

Las cuestiones que no puedan resol-

verse en el seno del Consejo, podrán/le-
verse al Pleno para que éste resuelva. "

Unión. Cámara de Diputados. 1ª edición. Mcxi-
co. 1973, p. 127.

Notas

1 Santaolalla, Fernando, *Derecho Parlama-
ntario Español*. Espasa Universidad, la edición,
Madrid, 1990.

Ibid

3 *Ibidem*, p. 176

4 Tasi, Silvano, *Derecho Parlamentario*. Insti-
tuto de Investigaciones Legislativas, LVI Le-
gislatura de la Cámara de Diputados, la
edición, México, 1996.

5 *Ibid* p. 139

6 Bogdanor, Vernon. *Enciclopedia de las insti-
tuciones políticas*. Alianza Editorial, la edición,
Madrid, 1987.

1 Kenneth Bradshaw y Pring, D., *Parliament
and Congress*, Londres: Quartet, 1981; "Comi-
sión especial" en *Enciclopedia de las Institu-
ciones Políticas*, Alianza Editorial, Madrid. 199
l. p. 131.

Unión Interparlamentaria: The system of par-
liamcentary committcecs. "Constitunonal and
Parliamentary Information, la serie, 1984.

8 Roel, Santiago, *Derecho Legislativo Mexica-
no*, XLVIII Legislatura del Congreso de la

9 Kenneth Bradshaw y Pring, D., *Dp. Cit.*, p.
131

10 Santaolallu, remando, *Op Cit.*. p. 177.

11 De los 71 diputados que accedieron a la LVI
Legislatura por conducto del PRD, 5 forman un
conjunto llamado *independiente* y lino se deño-
mina a sí mismo *Facción parlamentaria so-
cial-demócrata*.

12 *Ibid*. p. 178

13 A este respecto Sartori, ("Parlamento", en
Elementos de Teoría Política, 1992, p. 183),
afirma: "Es necesario entenderse sobre el signi-
ficado, o mejor dicho sobre los significados de
"partitocracia". En el curso de la exposición he-
mos distinguido entre: i) partitocracia *electoral*.
es decir, el poder del partido de imponer al
electorado que lo vota el candidato preelegido
por el partido; ii) partitocracia *disciplinaria*. es
decir, el poder de imponer al propio grupo pa-
rlamentario una disciplina del partido, y más
exactamente, un comportamiento de voto que
no es decidido por el propio grupo parlamenta-
rio. sino por la dirección del partido; iii) parti-
tocracia literal o *integral*, es decir. la
fagocitación partidista del personal parlamenta-
rio.. La diferencia es que en las dos primeras
acepciones el término partitocracia denota. no
obstante, siempre una relación de poder extrín-
seco, mientras que en la acepción literal el po-
der es externo, sino *intrínseco*: se convierte en
un poder que el partido ejerce sobre la propia
duplicación parlamentaria".

14 Gil Villegas, Francisco. (Coord.). *El Congreso Mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1ª edición. México, 1994.

15 Manziola, Andrea, *El Parlamento*. Instituto de Investigaciones Legislativas, LIII Legislatura de la Cámara de Diputados. Serie Estudios Parlamentarios, 1ª edición, México, 1987.

16 Berlín Valcruz, Francisco, *Derecho Parlamentario*. F.C.E., 3ª edición, México. 1995

17 Ochoa Campos, Moisés, *Derecho Legislativo Mexicano*. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1ª edición. México, 1973.

18 El proceso y la práctica legislativos. en *Política y procesos legislativos*. Coloquio Senado de la República UNAM, Miguel Ángel Porrúa, SA, México, 1985,

Las Comisiones del Senado de la República

Melquiades Morales Flores *

Introducción

A lo largo de nuestra historia se han troquelado diversas instituciones de derecho público, que han sido de gran importancia para la marcha de la nación.

Dentro de éstas encontramos las comisiones del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales serán analizadas a continuación.

Las comisiones camerales constituyen la célula legislativa de todo Congreso, debido a que en ellas se discuten primariamente todos los proyectos de ley y de reformas de los diversos cuerpos legales en vigor.

Dentro del texto que a continuación se expone encontraremos situaciones de importancia como las que siguieron las mencionadas comisiones ante la desaparición momentánea del Senado de la

República, durante los años de 1856 a 1874.

Las actuales corrusiones de nuestro Congreso han tenido una gran evolución iniciando desde las llamadas Cortes de la Constitución Gaditana, pasando por las distintas constituciones (1824, 1836, 1842, 1857), hasta la actualmente en vigor.

Esperando que el lector se involucre en el mundo de la historia de nuestro Poder Legislativo, en especial de Senado de la República, con el gran interés que se debe tener para con nuestras instituciones legislativas.

Breve historia del Senado Mexicano

El primer antecedente de la formación del Senado lo constituye el decreto constitucional del 22 de octubre de 1814 para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán. En el mismo se esboza el primer proyecto para instituir la representación nacional dándole a cada provincia un

* Senador por el Estado de Puebla. Pertenece a la Comisión de Gobernación 1ª Sección y Secretario de la misma.

número igual de representantes para semejar el peso de cada uno de ellos en el seno del Congreso.

Así, el decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, en el artículo 48 de su capítulo tercero, establece que Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos, uno por cada provincia e iguales en autoridad.

En el capítulo XX de la representación nacional, el artículo 232 establecía que el Supremo Congreso formaría en el término de un año después de la instalación del gobierno, el plan conveniente para convocar la representación nacional bajo la base de la población, y con arreglo a los demás principios de derecho público.

Así, fueron las provincias quienes originalmente integraron la primera reunión.

Aún cuando este documento tuvo los alcances y vigencia que se propusieron **sus redactores, en su espíritu se encontraba ya lo que sería la base del primer cuerpo legislativo que se daría la joven nación mexicana en su constitución de 1824, en el que se estableció un congreso bicameral.**

En efecto, en 1823, al discutirse el proyecto de la primera constitución de México los representantes de las pro-

vincias de Texas, Coahuila y Nuevo León, propusieron la instauración del sistema bicameral, que permitiera el **advenimiento de senadores representantes** de cada provincia ante el Congreso nacional, y que, una cámara sirviera de freno a la otra. Entre los constituyentes, Ramos Arízpe afirmaba que, en el federalismo cada Estado era una persona moral, independientemente del número de sus habitantes, por lo que así se subsanaría la desigual distribución poblacional que existía entre los estados.

En la Constitución de 1824, como lo establecía el artículo 25, el Senado se compuso de dos representantes por cada estado, electos por mayoría absoluta en las legislaturas locales y que se renovaban por mitad cada dos años.

No obstante los debates que surgieron en tomo al bicameralismo, entre quienes afirmaban que la soberanía residía en el pueblo o entre quienes creían que la soberanía residía en las provincias integrantes de la nueva república, el Senado compartió su vida ininterrumpida y agitada entre las jóvenes instituciones del nuevo México, pero las polémicas y las pugnas entre grupos políticos, más que entre los estados, **terminaron por minar su presencia.** Producto de guerras civiles, de las pugnas entre liberales y conservadores, entre la iglesia, entre republicanos

y monárquicos, y hasta entre centralistas y federalistas, sucedió que, con el triunfo de los liberales y convocado al **congreso constituyente para crear una nueva Constitución**, durante 1856, surgiera y ganara la idea de suprimirlo.

Durante los debates del Constituyente de 1857, se acusó al Senado de ser un cuerpo reaccionario al servicio de las clases privilegiadas sin función republicana ni verdadero espíritu federalista y se le eliminó en la Constitución. Más que resultado de un diagnóstico institucional lo que sucedió con el dictamen y reforma constitucional en 1857 fue un juicio político contra sus integrantes.

En el proyecto del artículo 53 de la nueva Constitución se depositó el ejercicio del Poder Legislativo en "una asamblea que se denominará Congreso de la Unión". Más a pesar de la supresión del Senado, las discusiones sobre su importancia y necesidad, sobre sus funciones revisora y de equilibrio, de vigilancia del ejercicio de la soberanía y de las libertades de los individuos y los estados, fueron interminables, no se esclarecía cómo podrían efectivamente trasladarse sus facultades sobre todo la del juicio político y sus funciones efectivas de contrapeso.

El debate sobre la necesidad de una Cámara Alta que recuperara sus facul-

tades originales se mantuvo como tema candente en el debate político intelectual. El mismo presidente Juárez planteó la vuelta al bicameralismo y la propuesta fue cobrando cada vez mayor fuerza, por lo que en 1874 se reformó la Constitución y se restauró el **Senado entre nuestras instituciones republicanas**. Esto simbolizó la verdadera fructificación de la República Restaurada. Desde entonces, el Senado ha formado uno de los pilares de la República federal, y se ha considerado como la escuela del pensamiento y de la tradición legislativa. Su restauración se debe, principalmente, a don Sebastián Lerdo de Tejada.

Antecedentes constitucionales y reglamentarios de las comisiones del H. Congreso de la Unión

Reglamento del Congreso de Chilpancingo (11 de septiembre de 1813)

El primer antecedente normativo que encontramos en la legislación Mexicana sobre el trabajo congresional en su concepción original, lo es el reglamento del Congreso de Chilpancingo del 13 de septiembre de 1813, dado por don José María Morelos, con la finalidad de organizar el gobierno de la surgiente nación Mexicana.

La única comisión a la que se refiere este ordenamiento es la que, formada por cinco individuos electos en una Junta General Provincial, conocen de la causa que se instruye a los diputados por acusaciones de infidelidad a la patria o a la religión católica, hasta el estado de sentencia, que deberá ser aprobada por los Poderes Ejecutivo y Judiciario.

No podemos afirmar que en esta época, previa a la declaración de independencia y anterior a la expedición de una Ley Fundamental exista un trabajo legislativo organizado en comisiones, pues en todo caso la mencionada, que es de carácter jurisdiccional propiamente y transitoria, pues se disuelve al concluir su misión, está integrada, como veíamos, por personas ajenas al Congreso.

No obstante, debemos mencionar que la Constitución de Cádiz, vigente en esa época, si incluye en el capítulo relativo a las Cortes, la existencia de diversas comisiones.

En primer lugar tenemos a la Diputación Permanente, la cual recibe a los diputados electos. En esta primera junta se nombran dos comisiones, una de cinco individuos que examina los poderes de los diputados, y otra de tres que examina los poderes de los primeros cinco.

Una vez acreditada la legitimidad de los diputados, se procede a elegir la directiva de las Cortes y se tienen por constituidas e instaladas.

Es este el primer antecedente que encontramos de las actuales comisiones dictaminadoras del Colegio Electoral.

A la manera de nuestra actuales comisiones de cortesía, se nombra una de "diputación" de veintidos individuos para que notifique al rey de la apertura de las Cortes.

La intervención de comisiones dentro del procedimiento de formación de leyes no es una regla general, ya que la Constitución señala que una vez que es admitido a discusión un proyecto, solamente si la gravedad del asunto lo requiere, a juicio de las Cortes, pasará a comisión.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General (23 de diciembre de 1824)

La Constitución de 1824, que establece un Congreso Bicameral, y bajo cuya vigencia se da este reglamento, no contiene, en el título correspondiente al Poder Legislativo, disposición alguna que se refiera a la existencia de las comisiones para la realización de sus trabajos.

El artículo 53 de dicha Ley Fundamental remite al reglamento de debates de ambas cámaras sobre la forma, intervalo y modo de proceder en la discusión y votación de los proyectos de leyes o decretos.

Bajo este marco jurídico fundamental, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Federal, del 23 de diciembre de 1824, presenta dentro del tema de las comisiones, las que en las cámaras se designan, formadas por cinco individuos, para examinar la Igitimidad del nombramiento de los presuntos senadores y diputados: y otra de tres miembros que examina a su vez la legitimidad de los integrantes de la primera comisión. Para estos efectos, cada cámara, antes de cerrar su último periodo de sesiones nombra una comisión instaladora compuesta de tres individuos.

Una novedad a los reglamentos anteriores, es que éste prevé la existencia de una Gran Comisión compuesta por el diputado o senador que tengan cada uno de los territorios o estados representados en las cámaras.

Esta Gran Comisión tiene carácter permanente y a ella corresponde el nombramiento de las comisiones "permanentes" y "especiales", con aprobación de las respectivas cámaras,

Por lo que se refiere a las comisiones especiales, cada una de las cámaras las clasifica de acuerdo a la urgencia de los asuntos en cada caso, pudiendo aumentar o disminuir el número de ellas, según lo crean conveniente.

Las comisiones, en general se componen de tres miembros cada una y sólo pueden aumentar hasta cinco, mediante acuerdo expreso de la Cámara, ningún legislador podrá formar parte de dos comisiones permanentes y su duración será por todo el periodo de la Legislatura.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1837

En su artículo 29 de su tercera ley intitulada "Del Poder Legislativo, de sus Miembros de Cuanto Dice en Relación a la Formación de las Leyes", establece que tratándose de las iniciativas de los diputados, la cámara las calificará después de oír el dictamen de una comisión de nueve diputados que la propia Cámara elegirá en su totalidad cada año, denominada de peticiones.

El artículo 51, en su fracción 11, establece que las Cámaras podrán comunicarse entre sí y con el gobierno, por conducto de las comisiones de su seno; y entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados señala la de vi-

gilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco legisladores, el exacto desempeño de la Contaduría Mayor y de las oficinas generales de Hacienda.

Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente (10 de septiembre de 1842)

El reglamento dedica su capítulo V a las comisiones, establece cinco "ordinarias": de Constitución, de Reglamentos, de Poderes, de Redacción y de Policía; respecto de las que llama "extraordinarias", deja la facultad abierta al Congreso para instituir las.

Las comisiones, a excepción de la de Constitución, se componen de tres miembros que pueden aumentarse por acuerdo expreso del Congreso. Ningún diputado puede excusarse de servir en comisión, sino por causas justas a la aprobación del Congreso.

Las comisiones deben fundar por escrito su dictamen y concluirlo con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.

El diario de las sesiones del Congreso se encuentra a cargo de una comisión llamada de Redacción.

El capítulo XI se refiere a la Comisión

de Policía, cuyas funciones son de carácter administrativo y se relacionan con los recursos humanos, materiales y financieros del Congreso.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (20 de diciembre de 1897)

La constitución de 1857 prevé en su texto original la existencia de una "Diputación Permanente", compuesta de un diputado por cada estado y territorio, que nombra el Congreso la víspera de la clausura de sus sesiones, entre cuyas atribuciones está la de "acordar por sí sola o a petición del Ejecutivo. la convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias".

A raíz de las reformas de 1874, surge la "Comisión Permanente", con idéntica denominación a la que actualmente conocemos, estableciéndose desde entonces el requisito de contar con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes para poder convocar al Congreso, por sí o a propuesta del Ejecutivo, a periodo extraordinario de sesiones.

Dentro de estas reformas se prevé que la Cámara de Diputados vigile, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

Otra previsión interesante que encontramos en este reglamento consiste en que las comisiones deben entregar, por conducto de sus presidentes a la secretaría de sus respectivas Cámaras, al cierre del último periodo de sesiones del Congreso, los expedientes que hayan quedado sin despacharse, en el estado en que se encuentren para que así pasen a la Comisión Permanente.

Finalmente mencionaremos que también se regula el funcionamiento de otras comisiones, tales como: las instaladoras de las cámaras, las dictaminadoras del colegio electoral, las escrutadoras, las de presupuestos y cuentas, y la inspectora de la Contaduría Mayor, que son exclusivas de la Cámara de Diputados, y las de cortesía.

Reglamento para el Congreso Constituyente de 1917 (27 de octubre de 1916)

Prevé la formación de dos comisiones revisoras: una compuesta de quince personas, que estudie y rinda dictamen sobre la legitimidad del nombramiento de todos los miembros del Congreso; y otra, de tres miembros, para que examine las credenciales de los quince individuos de la primera comisión.

La primera comisión se divide en cinco secciones, de tres miembros cada una. **tanto en estas secciones. como en**

la segunda comisión, el primero de los nombrados, tendrá el carácter de presidente y en sus faltas será sustituido por el que le siga en el orden de su nombramiento, funcionando como secretario el último de los nombrados.

El presidente del Congreso nombrará dos comisiones de cortesía, compuestas de 5 miembros, para que pongan en conocimiento del Primer Jefe la hora y lugar señalados para la solemne instalación del Congreso; y la otra, para que reciba al Encargado del Poder Ejecutivo, en la puerta del salón de sesiones.

Análisis sobre la integración,
competencia y funcionamiento de
las comisiones del H. Congreso de la
Unión

El Congreso de la Unión ha contado **históricamente con las comisiones** como la base en la cual se llevan a cabo los trabajos internos del mismo. En ellas se analizan, discuten y dictaminan todos los asuntos, ya sea legislativos, propositivos de carácter político o de otra índole que deberán ser sometidos a la consideración del pleno de cualquiera de las Cámaras de que se trate.

Su conveniencia e importancia es reconocida. Dar todos los congresos del

mundo, ya que ahí en un grupo reducido de legisladores: se confrontan ideas, ideologías y experiencias, y al producirse el dictamen se plantean **decisiones de interés nacional, que serán** aprobadas, modificadas o desechadas, en su caso, por la totalidad de la asamblea.

El trabajo de las comisiones resulta de gran valor ya que la celebración de reuniones de trabajo con servidores públicos de la administración o con expertos en la materia que se estudie, constituyen elementos de primer orden para la elaboración del dictamen de que se trate.

Resultan trascendentes las comisiones por el cúmulo de asuntos que atienden, así reconocemos que "la diversidad de asuntos que deben tratar los congresos y la necesidad de despacharlos en breve tiempo exige división del trabajo en el interior de las Cámaras y consecuentemente cierto grado de especialización, que sólo se asegura con la **formación de comisiones en su seno**".

En nuestro Congreso de la Unión existen diversos tipos de comisiones propias de cada Cámara; sin embargo, podemos señalar que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, no sólo se limitan a aspectos **legislativos, sino que se involucran en asuntos políticos, económicos y socia-**

les en los que la comisión bien puede representar el papel de investigadora, gestora y conciliadora de las inquietudes que la sociedad plantea.

Otra de las características aplicables a las comisiones de ambas Cámaras es el hecho de que constituyen órganos de enlace entre los Poderes de la Unión, más aún con instituciones políticas, partidos, el electorado y la sociedad en su conjunto. De igual manera, entran en relación con congresos y gobiernos extranjeros, como lo demuestran las **series de reuniones interparlamentarias** en las que de forma activa participa el Congreso mexicano.

Una vez que han quedado apuntados los antecedentes que en el derecho legislativo mexicano tienen las comisiones, conviene precisar los ordenamientos jurídicos vigentes que servirán de base para el análisis de las mismas.

En primer lugar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene diversos artículos expresamente referidos a las comisiones, tales como el 71, 72 incisos *i*, *y*, *j*, fracciones II y IV, 74, 78, 79 Y 93, los que son desarrollados y empleados en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de marzo de 1934 y en la Ley Orgánica del Congreso General

de los Estados Unidos Mexicanos de 1979.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Publicada el año de 1994, es la que rige actualmente el funcionamiento de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso, siendo también aplicable como ya apuntamos, en lo que no se le opone, al Reglamento para el Gobierno Interior, esta ley establece todo lo relativo a las comisiones de ambas Cámaras, así como su clasificación y funciones.

Comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores

El Senado cuenta con comisiones ordinarias y especiales, también tiene la facultad de nombrar otras más de carácter transitorio, asimismo el artículo 87 precisa que la Cámara de Senadores podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividir las en los ramos necesarios, según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios.

En el artículo 79 de la Ley se establece que serán comisiones especiales la Ju-

risdiccional y las que se constituyan en los términos del artículo 76 de la Constitución General.

Antes de detallar la lista de comisiones del Senado, es importante resaltar algunas características comunes a todas ellas:

- Cuentan con un presidente, un secretario y los vocales que autorice la Cámara (artículo 83, Ley Orgánica).
- El presidente, vicepresidentes y secretarios de la Cámara no pueden actuar en ninguna comisión durante su cargo (artículo 84, Ley Orgánica).
- Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos y el presidente tiene voto de calidad en caso de empate (artículo 86, Ley Orgánica).
- Las comisiones deben de seguir funcionando durante el receso del Congreso (artículo 88, Ley Orgánica).

Por lo que hace al número de miembros de las comisiones, encontramos que no existe señalamiento alguno en la Ley Orgánica o en el Reglamento que estipule cuántos senadores deberán de participar en las comisiones, de **ahí que observamos que en la práctica no existe un número específico de senadores por comisión o por secciones** cuando éstas existen.

Dentro del esquema de reorganización que el Senado ha llevado a cabo es importante destacar que las comisiones se han tenido que transformar a fin de adecuarse a la realidad del país.

Con el objeto de dar una amplia información sobre el nombre de las comisiones actuales del Senado, a continuación presentamos un listado de las mismas:

Comisiones permanentes

1. Administración
2. Agricultura y Ganadería
3. Silvicultura y Recursos Hidráulicos
4. Biblioteca e Informática
5. Asuntos Editoriales
6. Comercio
7. Fomento Industrial
8. Comunicaciones y Transportes
9. Defensa Nacional
10. Derechos Humanos
11. Desarrollo Social
12. Ecología y Medio Ambiente
13. Distrito Federal
14. Educación
15. Cultura
16. Ciencia y Tecnología
17. Minas e Industria Paraestatal
18. Estudios Legislativos 1a. sección
19. Estudios Legislativos 2a. sección
20. Estudios Legislativos 3a. sección
21. Estudios Legislativos 4a. sección
22. Estudios Legislativos 5a. sección
23. Gobernación 1a. sección
24. Gobernación 2a. sección
25. Hacienda y Crédito Público
26. Justicia
27. Marina
28. Medalla "Belisario Domínguez"
29. Pesca
30. Puntos Constitucionales
31. Reglamentos y Prácticas
32. Relaciones Exteriores
33. Relaciones Exteriores 1a. sección (América del Norte)
34. Relaciones Exteriores 2a. sección (América Latina)
35. Relaciones Exteriores 3a. sección (Europa, Asia y África)
36. Relaciones Exteriores 4a. sección (Organismos Internacionales)
37. Relaciones Exteriores Sa. sección (Consulares, migratorios y de protección)
38. Salud
39. Trabajo y Previsión Social
40. Turismo
41. Jurisdiccional
42. Reforma Agraria

Comisiones Especiales:

43. Corrección y estilo
44. Energéticos
45. Fomento Agropecuario
46. Planeación del Desarrollo Económico
47. Asuntos del Pacto Federal
48. Asuntos Fronterizos Zona Norte

49. Asuntos Fronterizos Zona Sur
50. Asistencia Social
51. Subcomisión de Asistencia a la Mujer
52. Asuntos Indígenas
53. Asuntos Migratorios
54. Comercialización Agropecuaria
55. Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria
56. Desarrollo Urbano y Vivienda
57. Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios
58. Nacional de Fomento a las Artesanías
59. Fomento Cooperativo
60. Fortalecimiento Municipal
61. Información, Gestoría y Quejas
62. Instituciones de Crédito
63. Patrimonio y Bienes Nacionales
64. Radio, Televisión y Cinematografía
65. Población y Desarrollo
66. Seguridad Social
67. Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación
68. Infraestructura del Transporte y Servicios Carreteros
69. Atención a la Juventud

Comisiones Especiales Transitorias

70. De Diálogo, Conciliación y Paz en el Estado de Chiapas
71. Caso Luis Donald Colosio Murrieta
72. Caso Francisco Ruiz Massieu

Por último, cabe mencionar que tam-

bién subsisten las corrusiones transitorias, relativas a la Consulta Popular sobre Trabajadores Migratorios y la Transitoria de Emergencia.

Cualidades de sus Miembros:

Las comisiones del Congreso tienen asignados asuntos o materias más o menos definidos, los cuales corresponden a las atribuciones que forman y materialmente le competen a este órgano legislativo. Algunas de esas materias son tan especiales, que exigen de sus miembros conocimientos básicos al respecto.

Por ello, es importante que la legislación exija, de preferencia y como requisito general, que los integrantes de las comisiones deban poseer conocimientos y experiencia saber las **materias que competen a las comisiones** de que se trate.

Este requisito está previsto en el caso de la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, en la que se exige experiencia parlamentaria para poder formar parte de ella.

Por su importancia es conveniente destacar la función de la Gran Comisión y de la Comisión Permanente.

Gran Comisión de las Cámaras de Diputados y Senadores

Con la publicación el 23 de diciembre de 1824, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se crea la Gran Comisión, la que subsiste hasta nuestros días.

La Gran Comisión de cada una de las Cámaras encuentra su regulación específica en Ley Orgánica; en términos generales podemos afirmar que ambas constituyen el núcleo de representación política de cada Cámara, ya que su presidente es el representante del Poder Legislativo ante los demás Poderes de la Unión.

Por otro lado, es el órgano sobre el cual recaen las funciones administrativas para un mejor desarrollo de los trabajadores de la Cámara.

Gran Comisión de la Cámara de Diputados

El artículo 38 de la Ley Orgánica prescribe que al existir mayoría en la Cámara de miembros de un partido político, éstos deberán contar con un coordinador por cada entidad federativa y el Distrito Federal, y que la unión

de todos ellos forma la Gran Comisión.

Por lo que hace a su organización, ésta tendrá una mesa directiva compuesta por un presidente, dos secretarios y dos vocales.

Sus funciones las establece el artículo 39 del citado ordenamiento.

Gran Comisión de la Cámara de Senadores

Se establece en el artículo 91 de la Ley Orgánica, que se integrará con un senador de cada estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios, cuya designación se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades.

En el artículo 92 del citado ordenamiento se estipula que, de entre sus miembros y por mayoría de votos nombrarán un presidente, dos vicepresidentes y un secretario.

Son facultades primordiales de la Gran Comisión del Senado, de acuerdo al artículo 93, proponer el personal de las comisiones ordinarias y especiales, proponer la designación de los comisionados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, proponer el

nombramiento del Oficial Mayor y Tesorero de la Cámara, someter los nombramientos y remociones de los empleados de la Cámara a consideración de la misma, prestar cooperación a la mesa directiva y a su presidente en la conducción de los asuntos y para el mejor desahogo de las atribuciones administrativas, proponer a la Cámara del programa legislativo, vigilar las labores de la oficialía mayor, proveer lo necesario para el trabajo de las comisiones, y dirigir y vigilar los servicios **internos necesarios para el eficaz cumplimiento** de las funciones de la Cámara, en el reglamento del Congreso se **encuentran entre otras, las siguientes** disposiciones aplicables a la Gran Comisión de ambas Cámaras:

74, 75 Y 77 -{*Nombramientos y remociones del profesional de comisiones y de las Cámaras*).

76 -{*Designación de las Comisiones Permanentes y de los miembros del Gran Jurado*}.

Comisión Permanente

El primer antecedente de nuestra actual Comisión Permanente, lo encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812; después aparece un órgano similar a la Comisión Permanente, en

1824, con el llamado "Consejo de Gobierno" que actúa durante el receso del Congreso, más tarde, en las bases y leyes constitucionales de la República, de 1836, aparece nuevamente como "diputación permanente" hasta llegar, después de otros cambios no sustantivos, a la Constitución de 1857 en que la figura continúa, para finalmente, en las reformas del 13 de noviembre de 1874, al reimplantarse el régimen bicameral, se establece la "Comisión Permanente" **tal y como funciona en** nuestros días.

El artículo 78 de la Constitución de 1917 establece su funcionamiento durante el receso del Congreso, así como su composición.

Es importante destacar que no toda la actividad del Congreso es legislativa y que el "órgano parlamentario también tiene a su cargo facultades administrativas, electorales y políticas de relevante importancia que no deben ser interrumpidas en los recesos del Congreso de la Unión y de cada una de sus Cámaras. La permanente es, en el desarrollo de esas facultades, una comisión extraordinaria del propio Congreso, cuya teleología se traduce en mantener la continuidad del órgano legislativo como poder público".

El precipitado numeral constitucional establece que durante los recesos del

Congreso de la unión habrá una comisión permanente compuesta de 37 miembros, de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones, para cada titular las cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

Hasta aquí, un breve análisis sobre régimen y funcionamiento de las comisiones camerales de nuestro poder legislativo mexicano.

Bibliografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1996
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales 1995.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1996
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 1996
- Congreso de la Unión. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1823-1824, México 1965
- Congreso de la Unión. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1856-1857, México 1970
- Congreso de la Unión. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México 1990
- Congreso de la Unión. Diario de los Debates del Congreso de la Unión, México 1824-1996
- Congreso de la Unión. Exposición de motivos del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México 1934.
- Izurgoa, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa 1994
- Cámara de Diputados. El Congreso Mexicano Instituto de Investigaciones Legislativas. México 1994
- Cámara de Senadores. El Senado Mexicano por la Razón de las Leyes Tomo y, II YIII. México 1987.
- Tena Ramlrez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Ed. Porrúa 1985.
- González Fernández, José Antonio. Obra. Jurídica Mexicana Las Comisiones del H. Congreso de la Unión Procuraduría General de la República Gobierno del Estado de Guerrero. México 1988

El papel del Senado en la Política Exterior Mexicana

Fernando Solana Morales"

Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, para el Senado de la República, responsabilidades muy específicas dentro del ámbito de la política exterior mexicana. Estas atribuciones delimitan claramente el papel del Senado. Independientemente de su responsabilidad de "aprobar" los tratados internacionales, su participación se reduce a "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso...", como establece el artículo 76° de nuestra Carta Magna.

En las últimas décadas, la mayoría de los parlamentos del mundo juegan un papel más importante como interlocutores y promotores activos para la rea-

lización de proyectos globales de desarrollo social, económico y político. El siglo XX asiste a un escenario internacional mucho más integrado, en el que es indispensable que la acción parlamentaria adopte una participación más activa en el diseño, análisis y orientación de la política exterior de las naciones, y México no es una excepción.

En este artículo se examinarán, primero, las atribuciones que formalmente se han consagrado en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para el Senado de la República y su Comisión de Relaciones Exteriores. Posteriormente se analizarán los canales a través de los cuales la Cámara de Senadores se ha integrado a **un ámbito de acción parlamentaria internacional**, para hacerse partícipe de los proyectos más importantes en materia de integración, desarrollo y cooperación entre las naciones. Finalmente, se hacen algunas consideraciones sobre la conveniencia de dar al

* Senador por el D.F. Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores.

Senado atribuciones más amplias en materia de política exterior.

El Senado y la Constitución

De acuerdo con lo establecido en el artículo 76° de nuestra Carta Magna, entre las facultades exclusivas que el Constituyente otorgó al Senado de la República hay varias relacionadas con los asuntos exteriores de la nación. Tal es el caso de las fracciones 1, II Y III de dicho artículo, que atribuyen al Senado facultades como:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes presentados por el Presidente y el Secretario;
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo;
- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de los agentes diplomáticos, cónsules generales y otros **funcionarios**;
- Autorizar al Presidente para que permita la salida de tropas nacionales fuera del país, así como el paso de tropas extranjeras por el territorio y las aguas nacionales.

Además, conciernen al Senado otras funciones relacionadas con el despacho de los asuntos exteriores, como:

- la concesión de permisos al Ejecutivo para ausentarse del territorio **nacional**;
- la concesión de licencias a **funcionarios mexicanos para aceptar condecoraciones** de otros países;
- la autorización de la Cámara al Ejecutivo para asuntos como la promulgación de leyes relacionadas con la nacionalidad y otros estatutos migratorios, y la aprobación de gastos que originen la representación de México en **conferencias internacionales**.

Por otra parte, el artículo 89° Constitucional, fracción X, establece que es función del Ejecutivo "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la **solución pacífica de controversias**; la **proscripción** de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Como puede apreciarse, ambos artículos establecen facultades limitadas al ámbito del análisis y la aprobación. Esta situación, que pudo tener una función útil en 1917. Hoyes insuficiente.

El Senado debiera tener bases constitucionales para sugerir acciones y estrategias de política exterior que fortalezcan nuestra soberanía. Aunque es necesario que la decisión y responsabilidad final en materia de política exterior quede en manos del Ejecutivo, ello no excluye la conveniencia de otorgar al Senado facultades de acción más eficaces.

Las comisiones parlamentarias

La existencia de comisiones ordinarias y especiales en las Cámaras del Poder Legislativo se remonta a los orígenes mismos del sistema parlamentario. En nuestro país, ya desde el Primer Congreso de Chilpancingo, convocado por José María Morelos en 1813, se planteaba la existencia de estos cuerpos dentro del Congreso de la Unión.

Las comisiones constituyen la estructura orgánica básica que permite la división del trabajo en los parlamentos. Su función consiste en analizar y discutir propuestas, realizar los estudios pertinentes y formular dictámenes sobre los asuntos legislativos, políticos o de otra índole que deberán ser sometidos a la consideración del Pleno de cualquiera de las Cámaras de Diputados y Senadores. Otro de los papeles importantes que desempeñan las corni-

siones es el de fungir como órganos de enlace entre los Poderes de la Unión, las instituciones políticas, los partidos, el electorado y la sociedad en su conjunto.

Básicamente, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año 1994 plantea la existencia de 26 comisiones ordinarias dentro de la Cámara de Senadores: Administración; Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Recursos Hidráulicos; Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; Comercio y Fomento Industrial; Comunicaciones y Transportes; Defensa Nacional; Derechos Humanos; Desarrollo Social; del Distrito Federal; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Estudios Legislativos; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Justicia; Marina; de la Medalla Belisario Domínguez; Pesca; Puntos Constitucionales; Reforma Agraria; Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Trabajo y Previsión Social; Turismo, y Jurisdiccional.

Dado que la propia Ley establece que **la Cámara podrá aumentar o disminuir** el número de las comisiones, o bien subdividirlas en los ramos que considere **necesarios, el número de co-**

misiones ordinarias ha crecido significativamente.

Entre las atribuciones que la Ley Orgánica establece para las comisiones ordinarias del Senado, se encuentra la de poder solicitar, por conducto de su presidente, a los archivos y oficinas de la Nación, la información y copias de documentos que requiera para completar sus investigaciones, que deberán ser proporcionados en términos de Ley. Del mismo modo, las comisiones tienen la facultad de entrevistarse con los funcionarios públicos que puedan completar o aclarar la información relativa al despacho de los negocios que se les encomienden.

Una vez analizada esta información, las comisiones emiten un dictamen al que se llega por mayoría de votos de sus miembros. En caso de empate, el presidente de la comisión tendrá voto de calidad. La Ley también prevé que si alguno de los miembros disiente acerca de la resolución adoptada, podrá expresar su parecer por escrito ante el presidente de la comisión, quien debe someter este voto particular a consideración de la Asamblea, junto con el dictamen mayoritario.

Es importante destacar el carácter preparatorio —que no decisivo— de los dictámenes emitidos por las comisiones. Esto quiere decir que todas sus re-

soluciones están sujetas a discusión, y en su caso aprobación, en el Pleno de la Cámara.

La Comisión de Relaciones Exteriores

La Comisión de Relaciones del Senado de la República fue creada desde el siglo pasado. A partir de la XXIX Legislatura adoptó su denominación actual como Comisión de Relaciones Exteriores. Su función principal es la de realizar los estudios y dictámenes pertinentes para la discusión, dentro de la Cámara de Senadores, de los asuntos exteriores que consagra la Constitución.

Actualmente la Comisión de Relaciones Exteriores de la LVI Legislatura (1994-1997) está integrada por cinco secciones: la de América del Norte; la de América Latina; la de Europa, Asia y África; la de Organismos Internacionales, y la de Asuntos Consulares, Migratorios y de Protección. Además de la presidencia y secretariado general de la comisión, cada sección cuenta con su propio presidente, un secretario y de siete a ocho vocales, con excepción de la Primera Sección (América del Norte), que cuenta con dos secretarios y 16 vocales.

La acción interparlamentaria

La colaboración con los representantes del Poder Legislativo de otros países es una importante herramienta para el trabajo de cualquier comisión senatorial. En el caso particular de la Comisión de Relaciones Exteriores, el interparlamentarismo es particularmente importante. La propia naturaleza de los asuntos que conciernen a la Comisión demanda el intercambio internacional de experiencias y criterios.

En los últimos años, la tendencia a la globalización que se aprecia en todos los ámbitos de la realidad internacional requiere de un conocimiento específico de las leyes y de los procesos legislativos de los principales países del mundo. No sólo el comercio, las finanzas y la tecnología se internacionalizan; también lo hacen los grandes problemas que afectan a nuestras sociedades como el narcotráfico, la corrupción, la pobreza y la desigualdad, por citar algunos entre la infinita variedad de fenómenos económicos, políticos, demográficos y sociales que los Estados enfrentan al filo del siglo XXI.

De ahí que una de las principales herramientas de trabajo de la Comisión de Relaciones Exteriores, sea la de or-

ganizar o asistir a una variedad de reuniones bilaterales o multilaterales con parlamentarios de todo el mundo. Estas reuniones son de diversa índole y amplitud de convocatoria: desde la celebración de asambleas plenarias de grandes organismos, hasta el encuentro de unos pocos parlamentarios o la atención individual a algún congresista en visita oficial a nuestro Senado, sin olvidar la realización de foros, congresos, seminarios u otras reuniones de carácter político o académico.

Quizá pocas interpretaciones definen tan bien la razón de ser de este trabajo multilateral, como la que dio el señor Olafur Ragnar Grimmonson durante la conferencia que impartió, en diciembre del año pasado, acerca de la organización Parlamentarios para la Acción Mundial, o *Global Action*: Se trata -dijo- de "usar las habilidades políticas que empleamos a nivel nacional en el ambiente internacional, para enfrentar los problemas económicos, de medio ambiente, de desarrollo, de drogas y de guerras, a través de nuevas metodologías y técnicas".

En efecto, los parlamentos constituyen un poder con alta capacidad de interlocución, pues interactúan con gobiernos, funcionarios, ciudadanos o grupos de interés. De ahí la importancia del trabajo conjunto de las Comisiones de

Relaciones Exteriores en los diversos foros internacionales.

Los foros: puntos de encuentro

Es innegable el peso específico que nuestro país ha alcanzado como participante en los diversos foros de interlocución mundial. Se ha ponderado en diversas ocasiones su papel estratégico como puente entre la América anglosajona y las naciones latinoamericanas. Su presencia actual en organismos como la OCDE o la APEC, así como su papel fundador de la Conferencia Iberoamericana, fortalecen esta posición internacional de nuestro país.

A nivel de la acción parlamentaria, la Comisión de Relaciones Exteriores de nuestro Senado ha aprovechado esta posición estratégica para promover la participación de los legisladores mexicanos en múltiples espacios de discusión en el orbe. Algunas de las principales organizaciones en las que participa el Senado mexicano son:

1) La Unión Interparlamentaria

Esta Unión es, sin duda, el organismo interparlamentario más importante y antiguo del orbe. Constituye el centro de la concertación interparlamentaria a escala mundial desde 1889, y trabaja

en favor de la paz y la cooperación entre los pueblos, así como por la **consolidación de las instituciones representativas**.

Entre sus propósitos específicos están el de favorecer los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los parlamentos y los parlamentarios de todos los países; **examinar cuestiones de interés internacional** y pronunciarse al respecto a fin de suscitar una acción de los parlamentos y sus miembros; contribuir a la defensa y promoción de los derechos humanos, y contribuir a la difusión del **conocimiento acerca de las instituciones representativas, así como a reforzar y desarrollar sus medios de acción**.

La Unión comparte los objetivos de la Organización de las Naciones Unidas, apoya sus esfuerzos y trabaja en estrecha cooperación con ella. Cooperamos **asimismo con organizaciones interparlamentarias regionales y con las organizaciones internacionales**, intergubernamentales y no-gubernamentales que se inspiran en los mismos ideales.

La Unión Interparlamentaria está constituida por grupos nacionales de más de 130 países que representan a sus parlamentos respectivos. Su sede se **encuentra en Ginebra**.

2) *El Parlamento Latinoamericano*

México es parte fundamental de América Latina. Estamos unidos a la región por la geografía, la historia, la cultura común, así como por la voluntad de avanzar en nuestros proyectos de concertación política y de integración económica.

Los pueblos de América Latina están inmersos en transformaciones muy similares a la que atraviesa nuestro país. De ahí que México se encuentre convencido de la importancia de consolidar nuestra latinoamericanidad, y conceder prioridad a nuestras relaciones exteriores con los países de la región.

Tradicionalmente, nuestro país trabaja en forma concertada en los distintos foros latinoamericanos para fortalecer la comunicación e impulsar acciones más eficaces de cooperación. Dentro del ámbito parlamentario, es de especial relevancia la participación de nuestros representantes en el Parlamento Latinoamericano, organismo internacional de ámbito regional, unicameral y de carácter permanente.

Desde 1964, el Parlatino, como **también se le conoce, actúa como un foro político del más alto nivel para promover el desarrollo y la integración latinoamericana, en un marco de democracia plena.**

El organismo está integrado por los parlamentos nacionales de 22 países: Antillas Holandesas, Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, **Guatemala, Honduras, México,** Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela. Aunque fue establecido originalmente en Lima, Perú, desde 1992 cuenta con una sede permanente en la ciudad de Sao Paulo.

A través de trece comisiones permanentes y siete especiales, el Parlamento Latinoamericano realiza proyectos específicos sobre una variedad de temas, que incluyen derechos humanos, **medio ambiente, asuntos jurídicos,** asuntos políticos, lucha contra el narcotráfico, asuntos indígenas y de las etnias y deuda externa, entre otros muchos.

Un proyecto importante del Parlatino, es el de promover la constitución de una Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN). Respaldo por un sólido marco filosófico y político, el proyecto está impulsando la suscripción del Acta Constitutiva por parte de los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina. Estas actividades se realizan dentro del esquema del Grupo de Río, bajo la coordinación de un grupo técnico de trabajo.

México juega un papel cada vez más importante en el Parlamento Latinoamericano. Actualmente, son mexicanos el primer presidente alterno, el presidente de la Comisión de Asuntos Políticos —que es la primera comisión del Parlamento— y el vicepresidente de la Comisión de Turismo. La participación de diputados y senadores mexicanos en las diferentes comisiones no sólo le ha dado una presencia de especial importancia a nuestro país, sino también la posibilidad de intercambiar información y criterios sobre los grandes cambios del mundo que afectan a nuestra región.

3) Las Reuniones Interparlamentarias Bilaterales

Nuestro país mantiene reuniones bilaterales anuales con los representantes de los congresos de Estados Unidos, Guatemala, Belice, Cuba, Chile y España. Actualmente se estudia la conveniencia de establecerlas con Brasil y Argentina. En ellas participan senadores y diputados tanto de México como del país correspondiente. Cuando se celebran en territorios extranjeros, la delegación mexicana es presidida por la Cámara de Senadores. Cuando se llevan a cabo en nuestro país, la preside la Cámara de Diputados.

Las reuniones interparlamentarias bilaterales tienen un carácter formal; se

trabaja sobre una agenda previamente establecida y se mantiene un seguimiento de los acuerdos tomados en juntas previas.

4) Los Grupos Parlamentarios de Amistad

En igual tesitura, pero con un carácter menos formal, México forma parte de grupos de amistad que se reúnen periódicamente para trabajar sobre diferentes aspectos de interés nacional y regional.

Actualmente, en el Congreso mexicano hay grupos de amistad con más de veinte países, entre otros: Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Bulgaria, China, Dinamarca, Francia, Italia, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania, Suecia, Turquía y Uruguay.

5) Interparlamentarismo con Asia y Europa

El Congreso mexicano participa en diversas actividades interparlamentarias con Asia y Europa. Entre las más relevantes se cuentan:

- Las reuniones anuales del Foro Parlamentario Asia-Pacífico, en las que participan congresistas de los países del Pacífico asiático, Australia y Nueva Zelanda, además de cinco países

americanos: México, Estados Unidos, Canadá, Perú y Chile.

- La celebración de reuniones de trabajo con el Parlamento Europeo, integrado por los eurodiputados de los quince países que componen la Unión Europea.
- Las reuniones de la Comisión Económica y de Desarrollo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que integra a los congresistas de casi cuarenta países del Consejo de Europa.

Los temas de discusión

Más importantes que la descripción de los foros en los que nuestros legisladores participan son, sin duda, los temas que en dichas reuniones se discuten. Por ejemplo, en reuniones recientes se han analizado temas como:

- Democracia y reforma política.
- Desarrollo social y económico.
- Seguridad internacional y desarme.
- **Relaciones económicas internacionales:** interdependencia, globalización, liberalización, etc.

- Integración, cooperación económica internacional y acuerdos de **complementación económica.**
- Acuerdos comerciales.
- Migración, derechos humanos de los migrantes: formulación de legislaciones internacionales que les protejan.
- Narcotráfico y problemas similares o asociados: crimen organizado, tráfico de drogas, lavado de dinero.
- Corrupción: a través del mejoramiento de los acuerdos de extradición, el intercambio de información para facilitar las investigaciones, etc.
- Acción de la Comunidad Internacional frente a catástrofes naturales o producidas por el ser humano.

Además, se han emitido pronunciamientos sobre temas específicos como la necesidad de establecer principios rectores sobre el uso de la biotecnología; el rechazo a la pena de muerte, y la igualdad en la Ley y en la práctica de los hombres y mujeres.

En los últimos dos años, los senadores que integramos esta Comisión de Relaciones Exteriores hemos constatado que la problemática mundial puesta en la mesa de una discusión plural, desde

los diferentes puntos de vista que todos sustentamos, llega más a consensos que a desacuerdos.

Es importante señalar que las delegaciones mexicanas que asisten a estas **reuniones internacionales están integradas**, por representantes de todos los partidos políticos con asiento en las Cámaras.

Como hemos visto, la acción del Senado de la República en materia de relaciones exteriores ha trascendido, con mucho, el limitado ámbito de las funciones de análisis y aprobación. Es necesario que, de acuerdo con el espíritu de nuestra propia Carta Magna, se in-

corporen formalmente a ella aquellos elementos que la realidad misma ha ido sumando al campo de acción que el Senado puede tener en la política exterior de nuestro país.

Contra lo que suele sugerirse, en el mundo globalizado de nuestros días, México requiere de una política exterior más precisa, resuelta y que defienda claramente los principios e intereses nacionales. Independientemente de las iniciativas que el Ejecutivo, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tome en esta materia, el Senado puede y debe jugar un papel activo en el diseño, análisis y orientación de esa nueva política exterior mexicana.

La Reforma Política y el Congreso de la Unión

Alfredo Ling Altamirano"

Introducción

La Reforma del Estado ha despertado gran inquietud en todos los ámbitos de la vida política de México; indudablemente las expectativas son enormes y quizá no serán satisfechas.

El planteamiento formulado por el presidente Ernesto Zedilla en el sentido de realizar una reforma "definitiva", ha causado escepticismo, pero a la vez, esperanza; al menos "algo se conseguirá", se comenta en todos los círculos políticos con posibilidad de influir en este proceso reformador.

La agenda para la reforma política incluye uno de los temas de mayor importancia porque toca el corazón del Estado mexicano; precisamente lo que justifica que este movimiento reformista arriesgue la connotación de Reforma de Estado es el conjunto de

propuestas a la Constitución en lo que se refiere a los poderes públicos.

Uno de los planteamientos de reforma abarca las funciones constitucionales del Estado mexicano, considerando solamente la parte formal del mismo, es decir, su gobierno. Obviamente, esta reforma política alcanza a toda la Nación; sin embargo, comienza por definir algunos aspectos en el orden federal.

En este ámbito, con respeto a la autonomía de los poderes de los Estados miembros de la Unión, en el orden federal se plantea que los poderes Legislativo y Ejecutivo acrecienten su corresponsabilidad en la conducción del país, para que, tanto en el plano económico como en el desarrollo social, participe el Congreso de la Unión en las decisiones públicas fundamentales, tales como enmiendas a tratados internacionales, ratificación de funcionarios y reglamentación de competencias públicas.

* Senador por el Estado de Guanajuato. Presidente de la Comisión de Bibliotecas e Informática

La Materia Económica

En materia económica se ha propuesto que las cámaras de legisladores federales asuman mayor participación en el diseño de las políticas fiscales, bursátiles, financieras y productivas; para que así, el Poder Legislativo tenga facultades para fijar el modelo económico a que habrá de sujetarse el Poder Ejecutivo.

También se ha planteado la necesidad de que el Poder Ejecutivo se abstenga de formular planteamientos administrativos a la nación, y luego simplemente los turne a las cámaras legislativas para darles trámite.

Lo mismo podemos advertir sobre las leyes de ingresos y los presupuestos de egresos, los cuales figuran en el centro, no de la teoría sino de la materialización de las políticas gubernamentales que se ejecutan por períodos anuales.

La Materia Social

y si en materia económica el Ejecutivo transita libremente, algo similar ocurre en lo que se refiere a facultades y responsabilidades en materia social, donde prácticamente no existe contra-

peso del Legislativo. A tal grado se ha cuestionado esa supremacía del Ejecutivo, que ahora se intenta revertir algunos procesos reformistas del sexenio pasado. Tal es el caso del artículo 27 constitucional para recuperar la intransmisibilidad e inembargabilidad de los ejidos y tierras comunales.

El Aspecto Cultural

Otro de los temas que ha ocupado el tiempo de los reformadores es el que estudia el indigenismo, siempre apasionante; y que ahora se ha solicitado en esa mesa, que se reglamente el artículo 4° constitucional para garantizar el respeto a la decisión de cada individuo indígena para preservar o abandonar su cultura.

Dentro del mismo tópico, se ha previsto evitar los extremos contrarios; porque al momento de aislar una cultura de otra para su mejor preservación intacta, se corre el riesgo de provocar discriminación sobre otras culturas. Por lo tanto se estudia la forma jurídica para evitar que la autonomía indígena no sea un nuevo motivo para discriminar a los pueblos mestizos; y a la vez, que las modernas reservaciones indígenas que se plantean, no desintegren la cultura nacional mexicana.

Los avances de las mesas en este tema han llegado incluso a cuantificar los recursos fiscales necesarios para atender este problema del indígena en relación con las comunidades rurales a las que pertenecen; y se propone, en concreto, que el Presupuesto de Egresos de la Federación destine cuando menos un 5% del Producto Interno Bruto para gasto social, desarrollo rural, comercio y abasto de las comunidades campesinas en pobreza extrema.

División y Relación entre los Poderes

Uno de los primeros aspectos que debemos considerar en materia de administración pública es, sin duda alguna, el equilibrio de poderes; de tal manera que el ejercicio del poder público se defina más por la colaboración que por la preeminencia de alguno de ellos; que la división del poder público se distinga para su ejercicio, no para su disputa.

Para lograr una estructura constitucional más equilibrada de las competencias y atribuciones de los poderes públicos en general, pero especialmente las del Legislativo, es necesario que las del Poder Ejecutivo sean acotadas; no solamente las que extraoficialmente le ha conferido el sistema de oartido

de Estado -mismas que deben ser censuradas políticamente- sino las que actualmente le otorga la Constitución. **pues son excesivas.**

Relaciones y Equilibrios entre los Poderes Públicos

El ejercicio del Poder Ejecutivo debe ser contenido por un sistema eficaz de pesos y contrapesos; de manera que el Ejecutivo sea fiscalizado y auditado por el Poder Legislativo. Resulta paradójico que para lograr esa disminución de atribuciones, se le consulte si desea ser disminuido en su poder, para dar paso a otros modelos de sistema.

Se requiere, en otras palabras, que la reforma llamada definitiva, despresidencialíce el sistema político mexicano; y que la relación de peso excesivo entre poderes, sea sustituida por el ejercicio de un presidencialismo republicano.

Atribuciones del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo no debe tomar decisiones solo en los grandes temas nacionales; sean éstos políticos, económicos, sociales o culturales; sin to-

mar en consideración al Poder Legislativo.

Reforma administrativa

Para evitar los excesos en la administración de personal, por los cuales se improvisa un equipo de trabajo diferente cada ocasión que se cambia a algún directivo, nunca como ahora se ha insistido en la conveniencia de que se establezca un servicio público de carrera donde se pueda recoger experiencia y capacidad para el desempeño de las tareas públicas que no sean de elección popular; *sin* que por lograr estabilidad se confunda ésta con inamovilidad; ni que la antigüedad convierta a este servicio en un escalafón ciego.

Se ha planteado formalmente el establecimiento de un servicio profesional público; el cual incluiría desde el sistema de reclutamiento hasta la promoción por méritos y antigüedad. Importante resultaría definir a qué nivel debería aplicarse la normatividad al respecto; pues la distinción entre personal de base y de confianza resulta obsoleto.

Otro tema toral es el régimen de responsabilidades de los servidores públicos; mismo Que existiendo ley precisa

al respecto, muchas veces se aplica con criterio político y no jurídico.

Pero la reforma administrativa es mucho más que controlar personas; se trata de una reforma de estructuras y procesos de eficiencia, con la finalidad de lograr cada vez mejores servicios al público. En tal sentido, la actualización de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es imperativa.

Concertación económica y social con las organizaciones sociales

También se ha planteado que los pactos de solidaridad económica no sustituyan ni simulen la voluntad ciudadana, para que no se desplace ni reemplace al Poder Legislativo en las concertaciones; y que los pactos económicos estén sujetos a ratificación del Legislativo.

Poder Legislativo

Es un reclamo generalizado que la democracia representativa sea vigente a través de los órganos republicanos diseñados para tal efecto; por lo tanto es necesario que el Poder Legislativo dig-

nifique su ser y su quehacer, asumiendo los compromisos soberanos a plenitud.

Una de las reformas implica que los periodos de sesiones del Congreso de la Unión sean ampliados, de tal suerte que el primero de ellos sea del 1 de septiembre al 15 de diciembre; y el segundo, del 1 de marzo al 15 de junio. Con ello, los legisladores federales tendríamos siete meses en período de sesiones y solamente cinco en receso.

Otra de las modificaciones consiste en que el Poder Legislativo participe, no sólo en la ratificación, sino en el nombramiento de al menos tres funcionarios de la administración pública federal. Una sería la selección del Secretario de Gobernación, entre una terna propuesta por el Ejecutivo, por su importancia en la dirección política interna y la seguridad nacional. Otra sería la selección, en igual forma, del Secretario de Relaciones Exteriores, quien regula la política exterior. Y la tercera selección sería la del Secretario de Hacienda y Crédito Público, en quien se concentra la delicada tarea de salvaguardar la economía del país.

Atribuciones y funcionamiento

Otra de las modificaciones en estudio es la referida al artículo 78 constitucio-

nal para aumentar la composición de miembros de la Comisión Permanente, con el propósito de hacer a este órgano **más representativo; y permitir la presencia de al menos un senador por cada entidad federativa.**

Asimismo, es importante que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sea redimensionada en sus atribuciones; para que las facultades de dicha Comisión sean ampliadas y sea un órgano de resolución y no solamente la oficialía de partes del Congreso de la Unión.

En el mismo sentido se ha propuesto que se adicionen nuevas fracciones al artículo 79 constitucional, donde se atribuyan funciones legislativas a la Comisión Permanente, para que sus resoluciones adquieran fuerza de ley; y que esta Comisión pueda hacer observaciones al Ejecutivo Federal sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, a fin de ejercer contrapeso entre poderes a la conducción política del país.

En el desahogo de los asuntos del Congreso, es importante que las comisiones legislativas y especiales de ambas Cámaras, así como los comités de las mismas tengan mayores atribuciones, **información y discusiones con base en debates de fondo y no sola-**

mente de forma, sobre los grandes temas nacionales.

Por lo mismo, es vital que los legisladores federales asuman una mayor responsabilidad para que puedan recuperar la autoridad que el sistema político les ha restado. Para esos efectos, se ha propuesto que se establezcan sanciones más severas para los legisladores federales que se ausenten de las sesiones sin causa justificada.

También la velocidad con la que se legisla es contradictoria; cuando, urge el asunto, se obvian trámites; y cuando no es del interés oficialista, se detiene. Por lo tanto, es importante que se establezcan plazos más razonables para la formulación de los dictámenes legislativos y administrativos; y así se evite la legislación al vapor o el tortuguismo y las iniciativas en el "congelador". Se plantea el establecimiento de un plazo entre 30 y 60 días para elaborar el dictamen sobre las iniciativas de ley que se reciban.

Supervisión y fiscalización

Otra de las grandes reformas consiste en otorgar facultades al Poder Legislativo para sancionar la venta de empresas paraestatales; y que las Cámaras del Legislativo puedan integrar indis-

tintamente, comisiones para investigar el desvío de fondos de las dependencias públicas, organismos descentralizados o empresas paraestatales.

En el mismo sentido, hay que dotar al Congreso de la Unión con la facultad de aprobar, o en su caso rechazar, los empréstitos que el gobierno de México pretenda solicitar al extranjero. De esa manera, el Congreso de la Unión estaría facultado para aprobar la contratación de deuda externa y fijar los topes a tales recursos.

Para ejercer a plenitud su representatividad, el Legislativo debe intervenir en la fijación de los montos máximos a la partida secreta que maneja el Ejecutivo; toda vez que, por su propia naturaleza no puede ser fiscalizada, al menos un control y contrapeso debe tenerse en ese renglón.

Atribuciones de la Cámara de Diputados

Se ha propuesto que la Cámara de Diputados pueda intervenir, a través de su Comisión de Relaciones Exteriores, en la discusión de la política internacional y de los acuerdos o tratados que por ahora sólo ratifica el Senado.

Atribuciones del Senado

A su vez, también se ha planteado que el Senado de la República participe en la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación; pues tratándose de leyes, debe haber cámara revisora; y para la ley de egresos, no se sigue el procedimiento ordinario para toda ley.

Por lo que se refiere a ampliación de facultades fiscalizadoras, se pretende que el Senado tenga facultades para ejercer el control de la cuenta pública de la administración federal.

Por su naturaleza representativa de las entidades, se ha propuesto que la Cámara de Senadores tenga facultades para ejercer funciones de supervisión y vigilancia del cumplimiento del pacto federal.

Asimismo, que en materia de política **exterior sea eficazmente corresponsable** en la supervisión de los nombramientos que a la ligera se le turnan para su ratificación; como es el caso de embajadores y cónsules de nuestro país en el extranjero.

Por otra parte, en el ámbito del Control del pacto federal, se ha planteado la reforma a la fracción V del artículo 76 constitucional relativo a la facultad del

Senado para la desaparición de poderes en un estado de la República, de modo que se establezcan mecanismos **de supervisión, evaluación e intervención** del Senado de la República en la política interna del país. Vale la pena aclarar que, independientemente del texto constitucional, los poderes no desaparecen; en todo caso, puede hablarse de ausencia de gobernabilidad .

Asimismo, se pretende que la declaración de ingobernabilidad -mal llamada desaparición de poderes- sea realizada por el Senado **sín la intervención del Ejecutivo**, previa consulta a los poderes municipales cuya **resolución sea vinculatoria para la Cámara de Senadores**.

Para lograr mayor certidumbre se propone que el nombramiento del gobernador provisional pueda ser con la intervención de los poderes municipales, o en la propuesta de ternas, o en la calificación de la misma que presente el Ejecutivo Federal; con el propósito de ofrecer al Senado elementos que permitan tomar una decisión correcta. En este caso, las opiniones de los poderes municipales no tendrían carácter vinculatorio.

En otro tema, también se ha insistido en que se reforme el artículo 76 constitucional para que sea el Senado Cámara de Origen en lo relativo a las

disposiciones constitucionales en materia de competencias.

En asuntos del exterior se habla también de que el Senado debe intervenir **no solamente como revisor, sino como promotor** de tratados y convenios internacionales.

Reglamentación interna del Legislativo y prácticas parlamentarias

Para actualizar conceptos se propone que los legisladores federales gocen de inmunidad, en lugar de fuero; pues resulta más propio el término.

En el tenor de la pluralidad se exige también que se suprima la Gran Comisión tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores y en su lugar se cree una Comisión de Gobierno y Régimen Interior Plural.

Para generar mayor formalidad y responsabilidad se plantea castigo a los legisladores que no acudan a las sesiones; lo mismo a quienes las abandonen antes de término; por causa injustificada.

Servicio profesional legislativo

En tiempos de reforma administrativa es importante destacar la fuerza que cada día aumenta en los medios políticos para que se instaure la figura del servicio civil de carrera parlamentaria; y se creen los mecanismos de capacitación y profesionalización de los servidores públicos especializados en tareas legislativas.

Integración

En esta reforma del Estado y bajo la premisa de la democracia representativa, es vital que la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión recojan con mayor proporcionalidad, la pluralidad política, ideológica y cultural del pueblo de México; que el predominante mayoritario en el sistema mixto no sea obstáculo para la proporcionalidad.

Actualización del sistema mixto de representación

La pluralidad exige ajustes en el sistema mixto de mayoría y representación proporcional; por lo tanto, se propone

que se mantengan los 300 distritos de mayoría relativa y los 200 lugares de representación proporcional; pero que **la** asignación de las curules plurinominales sean utilizadas para corregir la desviación proporcional de aquellas fuerzas políticas cuyos triunfos por mayoría no representen su porcentaje de votos.

Para esos efectos se propone que la composición final de la Cámara de Diputados se logre mediante una fórmula que acerque, lo más posible, el porcentaje de votos de cada partido, al porcentaje de curules.

Integración del Senado

A su vez se propone que la integración **del** Senado siga siendo en representación igualitaria por cada entidad federativa de la Unión; pudiendo ser tres o cuatro senadores por cada una de ellas, y se combine dos de mayoría relativa y los demás por minoría.

También existe la posibilidad de que cada entidad pueda tratarse como una circunscripción de representación proporcional. Sería importante explorar las ventajas de un sistema proporcional puro con resto mayor en cada entidad federativa.

Auditoría

El 28 de noviembre de 1995, el Presidente Zedilla envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional por la cual pretende crearse un órgano de auditoría superior de la Federación. La propuesta implica reformas al artículo 73, en su fracción XXIV; artículo 74 fracción IV; artículo 79, principalmente.

La iniciativa en comento pretende que este órgano sea de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión para decidir sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones.

De aprobarse la iniciativa, este órgano de auditoría superior tendría a su cargo la fiscalización del ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos de los tres Poderes de la Unión, así como de las entidades públicas federales y el cumplimiento de sus programas. **Asimismo, presentar anualmente** a la Cámara de Diputados, el informe que contenga los resultados de la fiscalización y revisión de la cuenta pública del año anterior.

Además, esta auditoría superior investigaría los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o con-

ducta ilícita en el ingreso, gasto, manejo y aplicación de fondos o recursos federales. También efectuaría visitas domiciliarias para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones con sujeción a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateas.

Asimismo, el citado órgano determinaría los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades públicas federales. También fincaría directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes; y promovería ante la autoridad judicial el fincamiento de otras responsabilidades, sea por querrela o renuncia, según el caso.

En relación a lo anterior, es importante hacer notar que tales atribuciones están comprendidas parcialmente, en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978. Este instrumento legal señala en su artículo 3º, como atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, muchas de las señaladas en la nueva iniciativa presidencial.

Se puede argumentar que la Contaduría Mayor de Hacienda ha sido total-

mente ineficaz en su tarea previsor y correctora de las desviaciones en el ejercicio del gasto público. Sin embargo, cabe hacer notar que han sido las razones políticas, y no las jurídico-administrativas, las que han impedido el recto ejercicio de las atribuciones de este órgano legislativo.

Es el caso de la Contaduría Mayor de Hacienda que debe revisar que la cuenta pública se ajuste en lo general y en lo particular a las leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público; de ingresos; y de egresos de la federación. Con lo anterior se abarca el cumplimiento a la normativa vigente.

Asimismo, está a cargo del órgano fiscalizador del Poder Legislativo, verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de deuda pública. Además el cumplimiento de los presupuestos conforme a los programas y subprogramas aprobados.

En otras palabras, las 10 fracciones del artículo 3º, con sus incisos y subincisos, abarcan toda la gama posible de la fiscalización del gasto público y del ingreso fiscal.

Por otra parte, la Contraloría General de la Federación, también ha fracasado en su intento de evitar los abusos y deshonestidades de los funcionarios públicos en el manejo de los recursos

de la Federación; pero, es obvio, que si el fiscalizador es nombrado por el fiscalizado, es un órgano domesticado desde su origen.

Además, el haber transformado la Contraloría en una más de las Secretarías del Ejecutivo, distorsiona su función de control interno; toda vez que la Secretaría, por definición, despacha asuntos públicos de carácter general. La confusión de una Secretaría que existe solamente para control interno, se debe al concepto tradicional con que se ha usado el término para las Secretarías del Ejecutivo. Desde mi modesto punto de vista, pretender convertir a la Contraloría en Secretaría es un error de concepto.

Además, cabe señalar que la ley de responsabilidades de los servidores públicos de la Federación, señala a la Contraloría como la responsable de solicitar el ejercicio de la acción penal en aquellos casos que encuentre desviaciones de fondos o conductas ilícitas; con lo cual saldría sobrando el facultar al órgano de auditoría superior de la Federación para los mismos efectos.

Es importante hacer notar que los mismos funcionarios de la Contraloría se muestran incómodos por el hecho de fiscalizar las acciones de su jefe: el Ejecutivo. Incluso han dado a entender que, frente a la corrupción que última-

mente se ha descubierto, no podían hacer nada más, puesto que dependían del ejecutivo.

Se ha insistido que la Contraloría nació mal, no porque se considere ineficaz el control interno, sino porque el control externo es el que puede evitar este tipo de corrupciones; o por lo menos, el que estaría en mejores condiciones de detectar y proponer la corrección a conductas que ya resultan escandalosas.

No fue suficiente el discurso presidencial sobre la "renovación moral" para mejorar el control interno. Simplemente no funcionó por razones políticas.

Existe el antecedente después de la promulgación de la Constitución de 1917, de una unidad administrativa similar, creada por Venustiano Carranza, como departamento autónomo; y desapareció a los pocos años. Y ese antecedente no fue tomado en cuenta en aquel intento de la madridista.

Los órganos de fiscalización han estado concebidos por el propio sistema político mexicano, con el ánimo de llenar el expediente, de cubrir un simple trámite, de justificar un imperativo constitucional.

Sin embargo, lo importante ahora es que el conjunto de ciudadanos ha to-

mado conciencia de la existencia de un instrumento valioso para combatir la corrupción y la impunidad, que nos había pasado inadvertido.

Plasmado en la Constitución, desde 1824, este órgano fiscalizador del Poder Legislativo puede ser el instrumento idóneo para combatir esas desviaciones. La Contaduría Mayor de Hacienda, no bajo la férula partidista, sino estrictamente técnico de la Cámara soberana de Legisladores.

Por otra parte, la iniciativa del Presidente Zedilla, pretende que el órgano de la auditoría superior de la Federación sea administrado y dirigido por un cuerpo colegiado de auditores generales, quienes se supone actúen con plena independencia e imparcialidad. El problema se complica cuando se plantea que tales auditores serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo; quiere decir que volvemos a caer en el vicio de que el fiscalizado propone a quienes habrán de ser sus fiscalizadores.

Por si fuera poco, tales auditores no podrán ser removidos más que mediante juicio político; es decir, se les concede fuero. En tal caso, nos encontramos con la ventaja de la estabilidad, pero el riesgo de la impunidad.

En cambio, la Contaduría Mayor de

Hacienda posee una autoridad unipersonal que recae en el Contador Mayor, designado por la Cámara de Diputados; quien es escogido a propuesta en terna de la Comisión de Vigilancia integrada por diputados.

La experiencia ha demostrado que cuando se trata de órganos técnicos, es preferible diseñar un responsable ejecutivo con capacidad y honestidad, en lugar de diluir la responsabilidad en un órgano colegiado.

Cuando se trate de órganos de carácter deliberativo, entonces serían recomendables los cuerpos colegiados; porque el debate y la diversidad de opiniones enriquecen la planeación y la toma de decisiones. Pero cuando se trata de aplicar la ley, por no estar ésta a debate en un órgano fiscalizador, no cabe la deliberación, sino la aplicación técnica de la norma.

Si profundizamos en la iniciativa del Presidente Zedilla, los requisitos para ser auditor general de este nuevo órgano fiscalizador de la Federación, encontraremos un perfil similar al Ministro de la Suprema Corte de la Nación, combinado con el perfil del consejero ciudadano de los órganos electorales.

Mientras tanto, en el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor

de Hacienda se establecen los requisitos para ser Contador Mayor. La diferencia radica en que en esta última norma, se exige la no prestación de servicios profesionales a las entidades de la administración pública federal, ni a las de los Estados, ni a las de los Municipios; ni estar al servicio de organismos, empresas, instituciones privadas o particulares, durante el desempeño del cargo. Sería provechoso combinar las experiencias obtenidas con el mecanismo para el nombramiento del Contador Mayor, incrementando los requisitos exigibles para tal cargo.

Nueva Ley Orgánica del Congreso

Se dice que la representación nacional se encuentra en los diputados; y la federal, en los senadores. Esto obliga a una reflexión sobre la diferencia entre Nación y Federación. Si la primera se relaciona más con el pueblo y la segunda con su manera de organización, entonces Aristóteles diría que la Nación es la materia y la Federación su forma. En otras palabras, ésta es el continente y aquélla su contenido.

Lo importante del Congreso de la Unión es que se canalizan material y formalmente las inquietudes de las en-

tidades federativas en un contexto nacional.

Más aún, las legislaturas de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal tienen competencia constitucional para iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, con lo cual se reafirma la vigencia del pacto federal.

La existencia de las llamadas diputaciones estatales no cabe en el esquema de representación nacional asignado a la Cámara de Diputados; toda vez que en la de Senadores es donde se admite una distinción federalista.

Por su parte, la Gran Comisión, según se encuentra conformada actualmente en la Cámara de Diputados, excluye la participación de legisladores de otros partidos y se niega el carácter plural de las Cámaras. Y si algún legislador de oposición, por la graciosa venia de la mayoría es incluido en esa Gran Comisión; **esto se considera favor o** concesión vertical; y no manifestación de pluralidad.

Es importante distinguir la doble función política, por un lado, y administrativa, por otro, de la Gran Comisión. En ambos casos puede ser sustituida por una Comisión de Gobierno y Régimen Interior, integrada en forma plural por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, más un número igual

de legisladores, representativos de esa pluralidad, con la finalidad de tomar en cuenta las opiniones de todos los grupos legislativos.

La importancia de esta nueva Comisión radica en los principios administrativos de eficacia y eficiencia, tranquilidad y orden. Las concertaciones parlamentarias realizadas en el seno de esa Comisión agilizarían el debate, los trámites y demás asuntos administrativos para poder dedicar más tiempo y de mejor calidad a los estudios legislativos.

Dentro del proceso legislativo se menosprecia la acción de las comisiones que reciben el turno de los asuntos a tratar; sin embargo, es sabido que en el seno de las mismas se logran los consensos políticos y jurídicos respecto a las reformas legales y constitucionales.

Por lo tanto, la integración de las mismas no debe estar en función de permitir el mayoriteo, sino de conseguir las opiniones diversas de los grupos legislativos para perfeccionar las reformas que en ellas se estudian.

Se ha multiplicado innecesariamente el número de comisiones ordinarias y de dictamen legislativo, en perjuicio de un trabajo por parte del legislador que le impide atender adecuadamente

las sesiones de trabajo a que es convocado por parte de esas comisiones.

En el caso del Senado, se cuenta con un centenar de comisiones, sumando las ordinarias, las extraordinarias, las eventuales y las especiales. Si cada comisión tiene un promedio de 15 integrantes, el número de comisiones a que pertenece cada Senador, resulta ser excesivo para sus posibilidades en términos de calidad.

Las comisiones ordinarias tienen por naturaleza el estudio, análisis y dictamen de asuntos que tienen que ver con la materia de las mismas. Es conveniente que tales comisiones tengan estrecha relación con las distintas áreas de la administración pública para intercambiar, en el ánimo de respeto y colaboración de poderes, puntos de vista e información con el Poder Legislativo.

Por otra parte, la elección de la mesa directiva mensual no debe resultar un simple trámite administrativo; toda vez que el presidente de cada Cámara tiene responsabilidades concretas que cumplir.

Conclusiones

Desde el Constituyente de Apatzingán,

José María Morelos, vislumbró la estructura de una República Federal, y señaló entonces que: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas y la facultad de aplicarlas al caso particular. Estos tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercitarse ni por una sola persona ni por una sola corporación." Las Constituciones de 1824, 1857 Y 1917 han consagrado la división de poderes con el fin de evitar el monopolio del poder, que haya una distribución equilibrada de las funciones, limitando el ejercicio de cada poder a través del derecho; obligando a cada poder a realizar estrictamente la función que le corresponde.

Esta distribución de facultades resulta en beneficio de la libertad individual y social; porque como indicaba Montesquieu, "la concentración de poder siempre se produce con violación a la libertad", por lo tanto, la división de **funciones es característica en un Estado constitucional y democrático**; esta división no es ni puede ser absoluta, pues aunque los tres poderes sean independientes en su forma de organizarse y de actuar, son partes de un todo y se complementan; con lo cual se constituye un Estado de Derecho.

En la medida que el Congreso de la Unión asuma con plena responsabilidad su papel de poder mediante legis-

laciones justas; en esa medida contribuirá a una política de administración honesta y cabal. Así puede reivindicar su dignidad, tan mermada hoy en día.

Indudablemente, ha declinado tanto el decoro como la dignidad del Congreso de la Unión, por dos principales motivos: uno, por la sumisión de muchos de sus integrantes a los dictados del ejecutivo; y otro, por la negligencia e irresponsabilidad de algunos de sus integrantes para cumplir obligaciones **mínimas**.

En el primer caso, se ha obtenido la irritación y desencanto que los ciudadanos tienen por su Congreso; la opinión pública ve con tristeza que las Cámaras asumen los proyectos del Ejecutivo como decisiones ya tomadas. Lamentablemente, a pesar de los esfuerzos realizados en sentido reivindicador, el Legislativo ha abdicado de su obligación y derecho constitucional de gobernar por la vía de la reforma, modificación o, incluso, rechazo a proyectos del Ejecutivo.

Los ciudadanos no quieren una lucha sin cuartel entre el Legislativo y el Ejecutivo, sino que exigen a cada quien, cumplan lo que es su obligación; y de esas responsabilidades surjan resultados siempre positivos.

Es imperativo modernizar las sesiones

de las Cámaras con la utilización de mecanismos electrónicos para verificar el quórum, tomar la votación e implementar medidas para prevenir el ausentismo.

Contrasta el marco constitucional con la realidad operante del sistema político mexicano, respecto al cual aludía, desde hace casi 80 años en aquel lejano, pero aún vigente, diciembre de 1916, Venustiano Carranza en su discurso ante el pleno del Congreso Constituyente cuando se refería a la inoperancia del principio de separación de poderes:

"Tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona, habiéndose llegado hasta el grado de manifestar por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la Ley Suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobese alguna iniciativa de ley del Ejecutivo, sino al menos de que hiciese observación alguna."

En efecto, prácticamente desde que nuestro país se convirtió en nación independiente, la presencia de un presidente omnipotente ha sido la regla característica de nuestra vida política, y si les sumamos aquellas atribuciones que los estudiosos de nuestro sistema político definen como facultades **metaconstitucionales**, **tenemos como resultado** que nuestra incipiente vida republicana está lejos de hacer realidad el principio de pesos y contrapesos en la división o separación de poderes.

El prolífico Francisco Zarco también mostró su preocupación una tarde de 1856: "En un país democrático, ningún ciudadano debe vivir aislado. Debe unir sus esfuerzos a los demás para poder alcanzar la mayor suma de bienes que puede proporcionar el estado social. Las autoridades deben desplegar la mayor actividad, el mayor celo por el bien público y nunca deben desanimarse cuando encuentren algún obstáculo, sino buscar, para removerlo, la cooperación de todos los ciudadanos."

A 80 años de distancia de la crítica de Carranza, y a 140 años de la arenga de Zarco, todavía es tiempo de retomar el camino. Reformar los poderes es también, al menos parcialmente, reformar el Estado.

Una Reforma para la Democracia

(El necesario fortalecimiento del Poder Legislativo)

*Jesús Zambrano Grijalva**

Desde el inicio de la actual administración federal se ha vuelto un lugar común hablar de la Reforma del Estado. Son raros los discursos oficiales y los opositores que no hagan mención del asunto. En los segundos se agrega el calificativo de "democrática" para tratar de indicar un sentido determinado de los cambios que se quieren. En otros casos se habla de "Reforma Política del Estado", pretendiendo circunscribir sólo a ciertos puntos la hipotética acción.

Incluso desde hace más de un año, a instancias de la COCOPA (Comisión de Diputados y Senadores para la Concordia y la Pacificación en Chiapas), se aprobó por el Congreso de la Unión un amplio temario según el cual el Poder Legislativo se haría cargo de impulsar los debates en varias Mesas de Trabajo para ventilar dicha reforma institucional y presentar ante las Cámaras las iniciativas correspondientes.

Sin embargo, hasta la fecha no tenemos ninguna propuesta concreta como resultado de tal acuerdo. Ni siquiera la que podría provenir de la Mesa correspondiente a la reforma del Poder Legislativo.

Más bien, en las últimas semanas nos hemos ocupado de tratar de culminar las negociaciones que durante vanos meses efectuaron los partidos políticos con representación en las cámaras (con excepción del PAN en el último tramo de esas pláticas) para lograr una reforma política, esencialmente electoral.

Las razones de la falta de iniciativa

Me parece que son varias las causas que explican esta situación.

Una es que no sólo no queda claro qué se está queriendo decir con "Reforma del Estado" ("La pregunta sigue siendo: en la cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo lo va-

* Diputado por el IV Distrito de Sonora. Perteneció al Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial

mos a hacer?", expresaba Giovanni Sartori en enero de 1994 en su libro *Ingeniería Constitucional Comparada*), sino que con toda seguridad existen diferentes concepciones sobre el sentido de las reformas, en virtud de los diferentes proyectos de nación que cada partido o cada reformador tiene tras de sí. Yeso es lo que no se ha explicitado porque no ha habido un debate amplio al respecto.

Bien dice Piero Meaglia en un reciente ensayo: "Cuando un estudioso propone modificar la constitución democrática de un país, se debe suponer que la juzgue imperfecta o, dicho de otro modo, que la considere diferente de como a su juicio debería ser. Pero, a su vez, esto presupone que él tenga una idea bastante precisa de lo que ella debería ser; es decir, presupone que él tenga una idea normativa de la democracia, aunque no sea del todo conciente de eso y/o no la formule de manera explícita... Si se hiciera explícita la idea de democracia que está en la base de sus propuestas de reforma, la discusión adquiriría probablemente mayor claridad. Sería posible juzgar no solamente los numerosos proyectos de reforma, sino también las concepciones de la **democracia, quizá contrastantes entre sí** en las que se inspiran" ("*Presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo*", en la revista "*Este país*", mayo de 1996).

Una segunda cuestión es que durante el año y medio de vida de la administración zedillista, en oposición al discurso que plantea darle mayor peso al Legislativo, hemos sido presas de profundas reformas institucionales, impulsadas desde el Ejecutivo, para consolidar los soportes fundamentales de su programa neoliberal.

Así, se ha modificado en dos grandes momentos el sistema de justicia, mediante el cual se involucra al Ejecutivo en el Poder Judicial, y se invaden áreas sustanciales de las garantías individuales y de las facultades del Ministerio Público, dentro de un supuesto esquema de combate a la delincuencia organizada. De igual manera, se inició la reforma del sistema de seguridad social con la nueva Ley del IMSS, y se abrió paso a la privatización de la comunicación satelital y del sistema ferroviario, **así como de la petroquímica**, dentro del marco de los nuevos acuerdos financieros con el gobierno de los Estados Unidos "para estabilizar **nuestra economía**".

Al mismo tiempo se pretende una descentralización para fortalecer el federalismo, aún sin bases legales y sin contrapesos reales que frenen los apetitos de los cacicazgos regionales, lo cual ha provocado un vacío de autoridad en el que se pone en peligro la per-

manencia de las instituciones de la República que se quieren reformar.

Dicho de otra manera, el discurso sobre "la Reforma del Estado" aparece **como un engaño y, a lo sumo, como una entelequia**. Mientras tanto la reforma institucional que desea el Presidente se está efectuando realmente.

Una última cuestión básica que explica el relegamiento del Legislativo es que éste en su conjunto y, principalmente su parte priista, no tienen experiencia, ni capacidad, ni seguridad, para **camionar con independencia, con autonomía**. "En la duda, abstente", reza el refrán. y es lo que ha estado sucediendo. No hay propuestas de iniciativas por "**temor a equivocarse**", es decir, que no vayan a ir a tono con el proyecto del mandatario.

La manifestación más patética de esta actitud se expresó en el comportamiento de los priistas frente a los acuerdos para las reformas político-electorales, logrados en la Secretaría de Gobernación. Las cámaras debían plasmarlas en textos constitucionales y legales, pero como "la línea" no llegaba (léase: las iniciativas) se cayó en un lamentable retraso.

No hay duda de que en esto se reflejan los resultados de una cultura presidencialista moldeada y ejercida durante

décadas. Y no es fácil dejarla de lado porque las inercias pesan.

El contexto de las reformas

El debate sobre la necesidad de reformar las instituciones estatales no es nuevo ni es autóctono. Los programas opositores lo plantean. El programa del PRD lo contempla desde su propia fundación.

Numerosos estudiosos de varios países se han ocupado del tema durante los últimos 8 ó 10 años y han producido una rica literatura al respecto. En el contexto latinoamericano es más notorio en virtud de que la quiebra de la democracia que provocaron los gobiernos militares al Sur del Suchiate (con excepción de Costa Rica) puso en evidencia la fragilidad de las instituciones de estos países, y al dar paso en la última década a gobiernos civiles constitucionales el asunto se ha puesto en el centro de la discusión, ahora en el marco de un mundo cada vez más **globalizado, fenómeno que, a su vez**, plantea nuevos problemas a los estados nacionales.

En el caso mexicano, la crisis del sistema político, evidente e inocultable

desde 1988, ha actualizado el debate sobre la necesidad de profundas reformas del Estado.

Por las características de nuestro régimen político, que hemos categorizado como Sistema de Partido de Estado (*sui generis*), el problema que se plantea es cómo transitar hacia un sistema democrático de partidos en cuyo centro esté el respeto irrestricto al voto ciudadano. Ello exige elaborar un esquema de transición con estabilidad, es decir, pacífico y sin sobresaltos, en el cual se inicie el desmontaje del presidencialismo autoritario y centralista, y del corporativismo sobre la sociedad, otorgando garantías a las fuerzas gobernantes de que mañana ante la eventualidad de una alternancia en el gobierno, no habrá estrategias revanchistas o de aniquilamiento contra los actuales detentadores del poder. Dicho de otra manera, necesitamos un Proyecto de Transición Pactada hacia la Democracia.

Estoy consciente de que esta formulación no gusta a quienes ahora gobiernan. Ellos prefieren hablar de "ampliación de los espacios democráticos", porque parten de que después de 1917 hemos disfrutado de un régimen democrático, que se ha abierto aún más después de la reforma política impulsada por Jesús Reyes Heróles en 1977, y se ha acelerado merced al cis-

ma político de 1988, año desde el cual la sociedad ha dado inusitados saltos en su desarrollo político, que han puesto en jaque el sistema institucional que aún tenemos y que respondió a otros momentos del acontecer nacional.

En cierto modo lo que justifica el razonamiento oficialista es una paradoja. Durante siete décadas en las que se forjó, consolidó y entró en crisis el sistema de partido de Estado ("de partido casi único", le llamó Salinas), México **vivió un "milagro económico" y padeció su correspondiente crisis con relativa estabilidad**; incluso pudo enfrentar las rebeliones cívicas de 1968 y 1971 y las armadas de los años 70, con miles de muertos y desaparecidos, pero proyectando una fachada democrática en el plano internacional. Además lo hizo sin padecer golpes militares; a diferencia de la casi totalidad de los países latinoamericanos que, aún con **sistemas electorales mucho más avanzados** que el mexicano, no pudieron evitar la costosa presencia anticonstitucional del ejército en sus gobiernos nacionales.

Los priistas vendieron muy bien afuera y adentro su "paradigma de gobiernos civiles y democráticos".

Pero el esquema se agotó. Y al evidenciarse el agotamiento salieron a la luz las falacias.

Valgan dos ejemplos para ilustrar esta consideración:

1) Actualmente los gobiernos civiles latinoamericanos, bajo el manto de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, han firmado numerosos convenios y compromisos para fortalecer los procesos democráticos. La excepción es México (junto con Cuba) que se ha cobijado en "razones de soberanía nacional" para no hacerlo. 2) Numerosos analistas y políticos latinoamericanos, así como de otras partes del mundo, suelen hablar de "la priización" o del "traslado del modelo mexicano" a otras realidades, como una forma de criticar la pretensión de algunos partidos nacionales de perpetuarse en el poder.

Ahora se trata de superar este anquilosamiento, sin dejar de ponderar las indiscutibles virtudes que tuvo el sistema político mexicano, para desde allí transitar a un nuevo estadio democrático, insisto, sin sobresaltos, con estabilidad, sin asonadas militares y con el valor del voto por delante y a cualquier precio.

Valga una reflexión más para reforzar la idea de que las reformas que en México adoptemos han de tener la cualidad fundamental de aumentar la democracia, mejor dicho, de hacer po-

sible el tránsito a la misma, buscando una mayor representatividad con un máximo de eficacia. De nueva cuenta, citando a Meaglia en el ensayo referido, a propósito de comentar tres nuevos estudios sobre reformas institucionales: "... en ninguno de los tres libros los autores se plantean de manera explícita preguntas como las siguientes: 1) ¿cuál de las formas de gobierno discutidas es más democrática? 2) las reformas más o menos radicales sugeridas en ocasiones por ellos ¿harían aumentar o disminuir el grado de democracia del país que la adopte?".

Los acuerdos de Bucareli

Las reformas resultantes de los acuerdos de la Mesa de Gobernación ponen justamente en el centro la preocupación de otorgar garantías amplias y suficientes para el ejercicio del sufragio popular, tan cuestionado en su valor real, de manera reiterada durante los últimos 8 años, debido a prácticas añejas de defraudación, lo que ha puesto en peligro la estabilidad del país.

En este sentido van las propuestas, aún limitadas, para restituir los derechos políticos plenos a los habitantes del Distrito Federal, que les fueron restringidos desde 1920, durante el mandato de Alvaro Obregón.

Son reformas esencialmente electorales que, junto con otras, como las del Distrito Federal y el derecho al referéndum e iniciativa popular, modifican nuestro sistema político en una perspectiva democratizadora. Involucran, **varias de estas decisiones, una mayor participación del poder legislativo en menoscabo de las facultades actuales del Presidente de la República.**

Estos acuerdos tienen la posibilidad de inaugurar el tránsito hacia una reforma más amplia y profunda, que puede darse en los próximos meses o años... ¡ojalá y no se retrase demasiado, debido a que se nos hubiera complicado la construcción del nuevo entramado sociopolítico que hoy nos exige la nueva realidad nacional!

Comentemos ahora el significado de algunos de los acuerdos principales alcanzados por tres de los cuatro partidos con representación en el Congreso de la Unión.

1) Autonomía e independencia plenas de los organismos electorales

La implicación neta es la exclusión del Poder Ejecutivo (léase PRI-Gobierno) de la conducción formal y de la toma de decisiones del organismo electoral.

Este es un asunto de la mayor importancia, quizá el principal, debido al papel de "juez y parte" que en un régimen como el nuestro juega el gobierno, sobre todo cuando dirige los procesos electorales.

Su actuación ha sido fuente permanente de impugnaciones por la oposición y generador de conflictos durante todas las fases del proceso, especialmente en las que siguen a los comicios, provocando situaciones de inestabilidad que en no pocas ocasiones han culminado en acuerdos por encima de la ley y la Constitución, evidenciando la crisis del esquema de desarrollo político sostenido por el priismo.

Debido a lo logrado en este punto, el gobierno no integrará el órgano superior electoral. Sólo lo harán los Consejeros electorales (la nueva denominación que tendrán los "consejeros ciudadanos") y de entre ellos nombrarán al Presidente del Consejo General. A su vez los Consejeros serán nombrados por la Cámara de Diputados con votación calificada de 2/3 partes, a propuesta de los Grupos Parlamentarios.

Igualmente, a propuesta calificada del Consejo General, los diputados nombrarán con el mismo procedimiento al Director General del IFE, quien rendirá cuentas a dicho órgano colegiado.

Este nombrará a los Directores Ejecutivos que aquél le proponga.

Los órganos ejecutivos (Juntas General, Locales y Distritales) estarán subordinados a la autoridad y supervisión de los Consejos respectivos, los que en cada nivel se integrarán a propuesta de los órganos superiores. Dichos nombramientos podrán ser impugnados ante el Consejo General.

Se terminará, así, con ese "poder paralelo", que en los hechos es el poder real, el de "las juntas ejecutivas", extensiones efectivas del poder ejecutivo en la institución electoral.

También queda fuera de la toma de decisiones del órgano superior electoral la representación del Poder Legislativo, pero participará en la designación de sus integrantes. Del mismo modo, los partidos políticos continuarán participando con representantes con voz, pero sin voto.

2) Protección Constitucional de los Derechos Políticos de los Ciudadanos Mexicanos

Este acuerdo tiene varias partes.

a) Se asume que las prerrogativas ciudadanas contenidas en las primeras

tres fracciones del artículo 36 Constitucional (Votar, ser votado y el libre derecho de asociación pacífica) tengan protección constitucional, por medio **de lo que sería una especie de "amparo electoral"**, recurso que deberá tomar en cuenta la especificidad de la materia, es decir, los términos de definitividad y preclusión.

En concordancia con ello, se elimina del artículo IOS, fracciones I y II, de nuestra Carta Magna, la excepción expresa de la materia electoral, para que pueda ser conocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversia constitucional y en acciones de inconstitucionalidad sobre leyes electorales federales y locales.

b) En el mismo sentido, se acordó que el Tribunal Federal Electoral forme parte del Poder Judicial de la Federación, integrándose como una estructura especializada, y sea órgano de control constitucional a la manera que ahora lo son en sus materias los Tribunales Colegiados de Circuito. No lo serán en lo relativo a la materia reservada para la Corte sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

e) Se reconoce el derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Esta prerrogativa, internacionalmente reconocida por los

Estados para todos sus conacionales, había sido negada en México con el argumento de que el artículo 36 establece la obligación de los ciudadanos de "votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda"; es decir, se argumentaba, sólo pueden hacerlo los que radican en el territorio nacional, aunque la práctica ya ha hecho obsoleta tal disposición al grado de violarla, ya que la ley secundaria y el organismo electoral han permitido que los ciudadanos mexicanos voten fuera de su distrito, en casillas especiales, para Presidente, Senador o Diputado de Representación Proporcional.

Se trata de un viejo reclamo para otorgar derechos a millones de mexicanos, la mayoría de los cuales salen del país en busca de mejores oportunidades económicas. Ahora se admite esta prerrogativa para comicios presidenciales.

Sin menoscabo de la importancia de este último punto, dado que en elecciones muy competidas (que cada vez lo son más) pueden hipotéticamente decidir un resultado comicial, los dos primeros acuerdos tienen una enorme trascendencia, porque darán fin a una discusión histórica que nos viene desde el siglo pasado, hace aproximadamente 150 años, y que fuera protagonizada ejemplarmente por José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta.

Las tesis del segundo triunfaron sobre el primero con los argumentos de éste, en virtud de una circunstancia histórica de inestabilidad de las incipientes instituciones republicanas.

Tanto la situación internacional en la que se reconoce a los derechos políticos como parte de los derechos humanos, como el desarrollo de nuestro propio acontecer nacional, han planteado la necesidad de adecuar la legislación y retomar, en nuestro contexto, las tesis esenciales de Iglesias para proteger legalmente, como garantías individuales especiales, los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

Ello le da nuevas tareas al Poder Legislativo, no sólo para eleborar las **posiciones en esta materia, sino** también para nombrar a los integrantes de esta estructura jurisdiccional especializada.

3) Condiciones equitativas menos desiguales para el desarrollo de los partidos y las competencias electorales

La modificación a los esquemas de financiamiento de campaña y acceso a los medios de comunicación marcan la pauta de lo que podrá ser el inicio de un verdadero sistema democrático de

partidos en el país. A nadie escapa que las modalidades de la proporcionalidad respecto de los votos obtenidos y/o curules alcanzadas, como referentes naturales para el otorgamiento de prerrogativas (financiamiento y medios de comunicación), reconocidos como regla internacional, para el caso de México se ha constituido en una camisa de fuerza para el desarrollo democrático, en una traba para el fortalecimiento de los partidos opositores y, por lo tanto, en elemento reproductor de la desigualdad de oportunidades en las competencias electorales.

En un sistema político como el mexicano identificar equidad con proporcionalidad es una ofensa. Tan sólo téngase en cuenta que los topes de campaña fijados para 1994 rebasaban los \$20 por elector para el conjunto de las tres campañas federales y que el PRI gastó \$19.96, es decir, más de diez veces lo gastado por el PAN y el PRD juntos. Obviamente la presencia en medios electrónicos y usos de recursos fue abismalmente diferente en favor del partido oficial.

Los acuerdos logrados llevan a una presencia más igualitaria en los Medios de Comunicación, con derecho a réplica y aclaración, así como para tener una supervisión vía monitoreo por parte del IFE de las noticias.

En lo que corresponde a financiamiento, se establece que el correspondiente al público será predominante sobre el privado, de tal manera que no se abra el camino para que mediante este último se agranden las desigualdades, al mismo tiempo que se le cierra la puerta al posible "lavado de dinero" a través de los partidos políticos o la eventual "privatización" de los mismos; y, lo que es más importante, contribuye a acotar los topes a los gastos de campaña y los hace más igualitarios.

Se trata de un verdadero salto democrático en el que paradójicamente coincidieron los partidos principales con diferentes razones: el PRI, para evitar un excesivo financiamiento privado que sí quería el PAN; el PAN para bajar los topes de gastos de campaña, cuyo mantenimiento quería el PRI; y el PRD, para evitar la terrible inequidad en todos los sentidos en favor del PRI y PAN.

4) Incorporación del Referéndum e Iniciativa Popular como mecanismo de participación democrática de la sociedad

Estos son puntos de gran importancia, aunque sumamente controvertidos, que incidirán en una ampliación de los

cauces de participación de la sociedad para acotar y normar actos de gobierno y, en general, de las acciones de los aparatos del Estado.

El referéndum conlleva el peligro, ya señalado por muchos analistas, de que sea usado por el Ejecutivo con pretensiones bonapartistas, por lo cual lo más conveniente es que sea una facultad exclusiva del Legislativo. Pero el derecho a iniciar leyes por un porcentaje determinado de la población, quita el monopolio de esta facultad sólo a quienes gobiernan o tienen un puesto de representación popular.

Ambas atribuciones, más el plebiscito que faltaría por acordar, pueden incidir en consolidar, ahora institucionalmente, una nueva cultura de democracia directa o semidirecta que se ha ido abriendo paso en los últimos años en nuestra sociedad y nos coloca a la altura de las democracias más avanzadas.

5) Incorporar los principios rectores de la democracia y de los procesos electorales en la Constitución y Leyes Estatales

La protección constitucional de los derechos políticos quedaría trunca sin esta decisión. Ella obliga no sólo a una actualización del artículo 116 de nues-

tra Constitución General, que sigue hablando de "diputados de minoría" (precepto anterior a 1977), sino a que las legislaciones locales se adecuen para que en ellas se observen todas las disposiciones rectoras federales.

La realidad de las legislaciones locales revelan el enorme atraso respecto del desarrollo que ha tenido la legislación federal, evidenciando el gran peso de las inercias locales y, sobre todo, el poder de los intereses caciquiles regionales.

6) Elección directa del Gobernador del Distrito Federal y democratización de su régimen interior

La asunción de los acuerdos políticos para el Distrito Federal viene a sellar un periodo ignominioso para los habitantes en general, y los ciudadanos en particular, de esta entidad federativa.

Desde que estábamos en la primaria (hacia finales de los años 50) nos aprendimos de memoria que la República Mexicana estaba integrada por 29 estados, dos territorios y un Distrito Federal. Los dos territorios (Baja California Sur y Quintana Roo) dejaron de serlo, pero el D.F., cuya calidad principal, además de ser sede de la

capital del país, era la de no tener gobernantes electos, sino designados, ha seguido siendo así hasta nuestros días.

La democracia en la urbe más informada y politizada del país ha ido siendo restituida a cuentagotas. Hoy tenemos una ciudad, que es poco menos que una entidad federativa, pero mucho más que ella, gobernada por un individuo impuesto por el Presidente de la República, con una Asamblea de Representantes que no es Cabildo ni Congreso Local, y con Delegados que son cuasipresidentes municipales, pero no son electos, sino "delegados" por el jefe del ejecutivo ciudadano...es decir una peculiar mezcla de categorías políticas en la que el resultado neto es que los ciudadanos no pueden pedir cuentas a sus gobernantes precisamente porque no los eligen. Es un caso raro. Antidemocrático en esencia.

Ahora se pretende superar esta anomalía, este defecto de nuestro sistema político. Será a medias, ya que los priístas no admiten que en los próximos comicios federales los delegados sean electos. Sin embargo, sí se admite que muchas otras funciones de los órganos estatales correspondientes a un sistema democrático queden bajo el escrutinio del voto popular.

Se elegirá al Gobernador y a un Congreso Local sin que se constituya un nuevo estado de la Federación. Será una excepción en nuestro sistema republicano. No hay que alarmarse. La hemos tenido durante todo nuestro desarrollo, desde los tiempos prehispánicos. Es parte de nuestra realidad **nacional, sólo que ahora en un marco** de mayor participación democrática.

Alcance de las reformas: ¿más o menos democracia?

Estos acuerdos, vistos de conjunto, permiten concluir que estamos ante un diseño institucional especial para la transición hacia la democracia acorde con las peculiaridades mexicanas.

Para evaluar la importancia de las reformas no sólo ha de considerarse el peso del presidencialismo, la inexistencia de la división de poderes, el significado de un sistema de partido de estado que ha controlado tradicionalmente los resortes fundamentales de la economía, de las relaciones internacionales, de las organizaciones sociales (incluidas las empresariales), de la cultura, del quehacer político...señaladamente las presiones y las promesas renovadas en el ámbito electoral), sino también el diseño recurrente, desde el poder, de los esquemas de apertura o flexibilización, de manera que en cada momento de crisis y, con una correlación de

fuerzas que lo ha permitido, se ha decidido "desde arriba" qué tanto se cede a las fuerzas opositoras, con la sola condición de mantener el control global, es decir, sin que se corra el peligro de perder el gobierno.

Así fue después de 1968 y 1971, como también sucedió después de la ofensiva guerrillera de la primera mitad de los años 70's. Este mismo esquema se aplicó después de la crisis de 1988, sólo que en una sociedad completamente distinta, con relaciones internacionales diferentes, y mediante un pacto con una fuerza opositora de tendencia conservadora para cerrarle el paso a otra "de centro-izquierda" (el cardenismo expresado orgánicamente en el PRD) con el objetivo de arrojarla al abismo de la marginalidad en que había estado la izquierda hasta antes de 1982.

Por eso se pactaron las reformas salinistas con el PAN, desde 1989 hasta 1993. El plan estratégico oficial era consolidar un bipartidismo rechazante entre PR[y PAN; una suerte de cohabitación semiinstitucional, donde el PAN tuviera espacios de poder regional, e incluso nacional, modulados por el PRI, sobre la base de compartir en [o esencial un mismo proyecto "de nación",

No hubo mejor momento para refor-

mas políticas profundas que en los meses iniciales del mandato salinista.

Pero como ellas fortalecerían un proyecto antagónico al gobernante y también opuesto al del panismo entonces había que lograr reformas funcionales al esquema gobernante.

Sin embargo, por un lado la esencia **autoritaria** misma **del priísmo, que se expresa** en la coloquial frase de "a la oposición dale todo lo que puedas, pero el día de las elecciones aplástala en las urnas", y, por el otro, la permanencia y accion cultural de las grandes tradiciones liberales (y libertarias, en su sentido más amplio) de nuestro pueblo, hicieron imposible la implantación de ese diseño bipartidista.

Fue un proyecto con pretensiones transexenales que no pudo pasar de un sexenio, que hizo crisis antes de alcanzar **su auge, porque a las causas anteriores** se sumó la precipitación de la descomposición en el seno mismo de la clase política priista, expresada en los asesinatos políticos de 1993 y 1994 (Posadas, Colosio, Ruiz Massieu), a la que se agregó un ingrediente inesperado: la rebelión zapatista de enero de 1994, que evidenció, a los ojos de todo el mundo, el carácter arcaico del sistema político mexicano.

La recién remodelada estructura estaba

de nueva cuenta dañada en sus cimientos y horriblemente afectada en su fachada,

La paradoja se repetía. La tercera fuerza electoral (el PRO), con 17%, hacia valer su fuerza moral y su victoria cultural (en el sentido más amplio del acontecer nacional) para sacar adelante una reforma política y electoral que no pudo lograr en 1989 cuando era segunda fuerza electoral.

Quizá estemos de nueva cuenta ante el intento priísta de ceder para mantener el poder ahora queriendo cerrar el paso al PAN, partiendo en ascenso electoral, a partir de pactar con el PRO. Con una **"pequeña diferencia"**; **ahora estamos** ante reformas profundas del sistema político, que dibujan una nueva arquitectura institucional, y no hay coincidencia de los proyectos nacionales entre PRI y PRO. No puedo desconocer que hay un contexto sociopolítico general en el que es posible que "la ola blanquiazul" mantenga su ascenso. Probablemente se inevitable. Pero es absolutamente seguro que no podrá plantearse como objetivo desaparecer del escenario a los otros actores político. La resaca podría ser peor.

Dos . Itimos comentarios en este apartado. Desde la perspectiva del esque-

ma autoritario del priísmo y en lo que fue una de las grandes negociaciones de Salinas con Diego Fernández de Cevallos, no se ha querido reconocer la necesidad de eliminar la sobrerrepresentación del partido mayoritario en las Cámaras del Poder Legislativo. Es un tema que quedó pendiente en las negociaciones de Bucareli.

En el diseño constitucional actual. el PR[tiene el 60% de los diputados con 52% de la votación nacional, y más de las 2/3 partes del Senado con el mismo porcentaje de votos.

Se resisten priístas, y panistas, a reconocer una mayor proporcionalidad (a tal porcentaje de votos igual porcentaje de curules) en la integración del Poder Legislativo, bajo el precepto de la "governabilidad" en los órganos estatales. Vana ilusión. Porque ni la actual mayoría estará asegurada, como tampoco con ello se cederá el paso a una representación más genuina de la diversidad nacional que se expresa, entre otras vías por medio de esquemas de representación proporcional en el Senado y la Cámara de Diputados.

A este punto me referiré más adelante.

El otro asunto se refiere a la presencia de [os Poderes Ejecutivo y Legislativo en los organismos electorales. Los panistas y no pocos priístas critican la

propuesta --al grado de irreductible-- del PRD. Se argumenta la necesidad de evitar que el gobierno se "desresponsabilice" de los procesos electorales; asimismo, dicen, la presencia del Legislativo enriquece la visión y las discusiones de "los consejeros electorales", quienes muy probablemente "saldrán de la academia" para integrar el órgano electoral.

Por eso se sostiene la idea de que, por lo menos, los Poderes Ejecutivo y Legislativo permanezcan con voz, aunque sin voto.

No desacredito el valor de estos argumentos. Lo que debe ponerse en la balanza es algo muy elemental: qué ayuda más al avance democrático en el momento actual, es decir, qué permite ahora mayor transparencia y menos cuestionamientos al accionar de los órganos electorales, reconociendo que estamos elaborando un diseño institucional para la transición a la democracia.

Ello no significa que la función estatal de responsabilizarse de todo el proceso electoral, encargada ahora a "ciudadanos independientes", los releve de lo que es consustancial a todo funcionario del más alto rango, es decir, de que sean sujetos de las responsabilidades contenidas en el Título Cuarto de la Constitución General de la República.

Ello los convertirá de ciudadanos comunes y corrientes en funcionarios estatales encargados de la más alta tarea: organizar elecciones democráticas, como no se han hecho en la época moderna de nuestro país.

No me queda la menor duda de que lo más conveniente es la exclusión del Poder Ejecutivo del órgano electoral a efecto de que se dé plena seguridad y garantía de su autonomía e independencia.

Estoy consciente de que puede no gustarnos, a muchos, el resultado de las negociaciones. Quizá el resultado de las negociaciones sea "heterodoxo" y que en tal virtud habrá que asumir que estamos obligados a experimentar fórmulas nuevas que le den estabilidad al país y aseguren la democracia. Y que mañana, en un nuevo contexto quizá tengamos que cambiar estas reglas. Al fin y al cabo estamos explorando nuestro propio camino hacia la democracia, aunque las reglas ahora acordadas no sean las que más nos satisfagan.

Para decirlo de nuevo en palabras de Meaglia: "Es mejor una democracia un poco menos avanzada, pero más **segura**".

Como mencionaba atrás, ha quedado pendiente el gran tema de la relación entre los Poderes de la Unión, espe-

cialmente la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Dicho de otra manera, cómo fortalecer al segundo restándole facultades y atribuciones al primero.

Una vertiente de las propuestas va en el sentido de alcanzar una mayor representatividad nacional en el legislativo. Lo que desde nuestro punto de vista implica que la porción de los diputados de representación proporcional que se asigna a los partidos políticos sirva para atemperar las desproporciones que regularmente arroja la parte uninominal. Lo más adecuado sería una franja igualitaria de 250 por cada principio de representación política; pero aún en el caso de mantener 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional sería posible lograr una representación más adecuada si la franja de 200 sirve no para sobrerrepresentar a un determinado partido, sino para tratar de igualar la proporción de votos obtenidos con las curules asignadas. En este esquema deben incorporarse los distritos y las circunscripciones indígenas.

Este mismo criterio debería aplicarse al Senado de la República: mantener una representación de cuatro senadores por entidad, con una asignación a los partidos mediante el principio de representación proporcional, por el método de cociente natural y resto mayor.

Todo ello daría como resultado un Congreso de la Unión más representativo de nuestra diversidad política y, por lo tanto, con más autoridad para reclamar su incidencia en la toma de decisiones, con lo cual tendría a su vez **mayores condiciones de ser contrapeso** del poder, hoy omnímodo, del Presidente de la República.

Además, un Poder Legislativo sin mayorías partidistas prefabricadas obligaría a **construir nuevos consensos**, nuevas alianzas para gobernar, lo cual incidiría en una mayor responsabilidad institucional de las bancadas parlamentarias, es decir, a reducir las posibles tendencias antisistemáticas de algunas fuerzas.

Dicho de otra manera esto redituaría en la conformación y consolidación de un sistema estable y democrático de partidos.

Dos vertientes más tendrían que estar presentes para lograr un Congreso más fuerte y avanzar en lograr un verdadero equilibrio de poderes: ampliar las facultades y atribuciones de las Cámaras en su relación con el Ejecutivo y establecer una relación cualitativamente superior del Legislativo con los ciudadanos.

En relación con lo primero, el PRD ha presentado en la Mesa de la Reforma

del Estado, esencialmente las siguientes propuestas:

o Que la Cámara de Senadores ratifique a los secretarios de: Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, y designe a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la Cámara de Diputados ratifique a los secretarios de los despachos restantes y designe al Procurador General de la República y al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (arts. 74, 76 Y 89 de la Constitución). Las Cámaras juzgarán la idoneidad de las propuestas del Presidente con base en criterios que se detallarían en las leyes secundarias.

o Participación del Poder Legislativo en la elaboración del proyecto de presupuesto que realice el Ejecutivo; fortalecimiento de su capacidad de evaluación y fiscalización del gasto público, mediante un Órgano Superior de Fiscalización dependiente del Legislativo, cuyas atribuciones abarquen tanto los aspectos cualitativos como los cuantitativos del ejercicio presupuestario, antes, durante y después del mismo, y cuente con los plazos y la información indispensables, supresión de la existencia constitucional de las partidas secretas del Poder Ejecutivo para su inclusión en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (arts. 73, 74, 75, 76 Y 89).

o Establecer la facultad de las Cámaras

y sus comisiones para hacer comparecer a cualquier servidor público de la Federación, exceptuando al Presidente de la República, bajo promesa de decir verdad (arts. 77 y 93).

o Crear, siempre que lo solicite una cuarta parte de cualquiera de las Cámaras, Comisiones de Investigación, cuyo ámbito podrá extenderse a cualquier parte de la Administración Pública Federal o a cualquier asunto de trascendencia nacional. Los resultados de las investigaciones, definitivos o provisionales, deberán ser discutidos en sesión pública, se harán del conocimiento del Ejecutivo y podrán dar lugar al fincamiento de responsabilidades penales o administrativas (art. 77 y 93).

o Establecer la bicameralidad en la aprobación de tratados internacionales, así como la facultad del Congreso para establecer bases para su negociación y seguimiento (arts. 73, 76 Y 133).

o Garantizar la participación del Congreso en la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (art. 26).

o Facultar al Congreso para aprobar la desincorporación de empresas públicas, así como para dictar los bienes nacionales no enajenables (arts. 26 y 73).

o Incluir al Presidente de la República entre los servidores públicos que pueden ser sujetos de juicio político (art. 108).

o Facultar al Congreso para que supere el veto presideucial mediante mayorías simples (art. 72).

- Que la Comisión Permanente pueda hacer comparecer a los mismos servidores públicos que las Cámaras, y tenga capacidad para declarar desaparición de Poderes (art.79).
- Que el Senado pueda ratificar el convenio por el cual se distribuya el dinero federal a las entidades federativas (art. 76).
- Que el equivalente a una cuarta parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras o de un grupo parlamentario podrá hacer valer la acción de inconstitucionalidad de leyes.
- Que el Presidente de la República, cinco días después de leer y entregar su informe anual, se presente a debatir el contenido del mismo al Congreso General (art. 69).

En lo que se refiere a la relación del Congreso con los ciudadanos hemos planteado lo siguiente:

- Incluir en la Constitución la figura del referéndum, que podrá ser obligatorio o facultativo. En el primer caso, **sería convocado, por disposición constitucional**, por el Congreso de la Unión, cuando se trate de introducir reformas a ésta en materia de derechos fundamentales, de lo relacionado con las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, de la soberanía nacional, de la forma de gobierno y la división de poderes y la aprobación de tratados internacionales.
- En cualquier otra materia, el referéndum sería de naturaleza facultativa siempre que así lo exija un número de ciudadanos equivalente al 2% del padrón electoral, o así lo resuelva cualquiera de las Cámaras, a iniciativa de los legisladores; o de un número de ciudadanos equivalente al 1% del padrón electoral (arts. 49 y 77). No podrán ser materia de referéndum la designación de Presidente de la República con carácter de interino, sustituto o provisional, como tampoco los presupuestos, las leyes fiscales, ni las resoluciones de las Cámaras en sus atribuciones exclusivas.
- Establecer un mecanismo de consulta general sobre decisiones de gobierno o sobre la conducta de los gobernantes, que se denominará plebiscito. Serían materias de éste los actos y decisiones de gobierno distintos a la ley, y los realizados por funcionarios que afecten el buen desempeño del servicio público.
- Creación de la figura de la iniciativa popular, a propuesta de un número de ciudadanos equivalente al 1% del padrón electoral. Cuando el Congreso rechace o modifique substancialmente una iniciativa, el texto original de ésta será sometido a referéndum siempre que sea solicitado por un número de ciudadanos equivalente al 5% del padrón electoral. No serán materia de iniciativa popular las garantías individuales contenidas en el Título Primero

de la Constitución General, los presupuestos, las leyes fiscales ni las resoluciones de las Cámaras en sus atribuciones exclusivas (art. 90).

Son, como se puede ver, temas de gran importancia que deberían abordarse con una actitud muy abierta, sin sectarismo. De aprobarse varias de ellas, ampliaríamos el espacio de participación democrática de la sociedad y tendríamos un presidencialismo más acotado y, sobre todo, más sujeto al control legislativo y a la vigilancia ciudadana. Esto sólo podría surgir de un gran acuerdo nacional entre las fuerzas más representativas de la sociedad.

Creo que ello propiciaría un salto en nuestro desarrollo político. Como se puede ver, no propugnamos la desaparición de la elección presidencial con la pretensión de ubicarnos en un parlamentarismo mexicano. Quizá arribemos a él en un futuro, quizá no.

Nuestra historia ancestral y moderna no nos habla precisamente de asambleísmos institucionales para nombrar los poderes ejecutivos, aún cuando hayamos adoptado muchas formas del funcionamiento estatal norteamericano, o mejor dicho las hayamos adaptado a una tradición que nos viene desde la época prehispánica, pasando por los líderes insurgentes de la independencia, los constructores de la reforma, los

caudillos de la revolución mexicana, el expropiador del petróleo y múltiples líderes y caudillos regionales y locales a lo largo de todas estas décadas, cuya máxima concreción y símbolo es la figura presidencial.

Pero, ¿qué sucede cuando esta última, la institución presidencial, entra en crisis o carece de liderazgo y autoridad para conducir al país hacia la transición?

Tan sólo viendo los peligros que se asoman, creo que lo más conveniente es un presidencialismo acotado, ceñido rigurosamente a la Constitución y responsable en todo momento de sus actos ante el Congreso, aún cuando no haya surgido del mismo. Esto se atendería a nuestra tradición secular y nos daría la estabilidad que exige la aplicación de una Constitución democrática.

De cualquier manera, aún cuando muchas de las cuestiones señaladas en el último apartado no se hicieran realidad, las reformas pactadas debido a los consensos logrados por los partidos en la Secretaría de Gobernación son de una trascendencia estratégica porque pueden sentar las bases para inaugurar un nuevo momento histórico en el desarrollo político de nuestra patria, instalándonos plenamente en la democracia con estabilidad, con gobiernos civiles y con plena independencia.

Revista de Administración Pública No. 92 "*La Administración del Congreso General*", se terminó de imprimir en Agosto de 1996 por Carlos Espinosa Garamond editores, Privo Av. 11, Núm. 3. Col. San Nicolás Tolentino Vergel. La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares. estuvo al cuidado de la Coordinación de Investigación, Documentación y Difusión del INAP. Distribución a cargo del INAP.