



UNIVERSIDAD MICHOCANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO

OPCIÓN TERMINAL EN CIENCIAS POLÍTICAS

TESIS:

“LA REELECCIÓN LEGISLATIVA Y DE ALCALDES: RETOS Y PROSPECTIVA”

QUE PRESENTA:

EL LIC. GERMÁN RODRIGO MARTÍNEZ RAMOS

DIRECTOR DE TESIS:

DR. HÉCTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ

MORELIA, MICHOCÁN, AGOSTO DE 2015

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| CAPITULO 1 TEORÍA PARLAMENTARIA..... | 9 |
| Regímenes de gobierno | 9 |
| Régimen Parlamentario..... | 9 |
| Régimen presidencial | 10 |
| Sistemas Camarales..... | 12 |
| El sistema democrático representativo de las Repúblicas Americanas. | 13 |
| Principios de la democracia..... | 14 |
| Los derechos políticos en los Estados Americanos..... | 17 |
| El derecho de sufragio y los partidos políticos. | 18 |
| Derecho parlamentario | 20 |
| Antecedentes | 20 |
| Definición | 22 |
| Características | 23 |
| Fuentes | 25 |
| La Constitución | 27 |
| Reglamento Parlamentario y la Ley Orgánica | 28 |
| Concepto..... | 28 |
| El Reglamento del Congreso mexicano..... | 29 |
| La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos | 32 |
| Ley Orgánica como norma funcional..... | 36 |
| La legislación ordinaria | 37 |
| Los acuerdos parlamentarios | 38 |
| Los estatutos internos..... | 42 |
| Los precedentes | 43 |
| El derecho Parlamentario comparado..... | 44 |
| Autonomía parlamentaria | 45 |
| Surgimiento en Inglaterra | 46 |
| Sistema francés | 47 |
| Sistema alemán | 48 |

| | |
|---|-----|
| Nueva concepción..... | 50 |
| Autonomía en el Congreso Mexicano | 51 |
| CAPÍTULO 2 EL CONGRESO MEXICANO..... | 54 |
| Funcionamiento del Congreso..... | 54 |
| Principios generales..... | 54 |
| Calendario de trabajo y orden del día | 60 |
| Quórum | 63 |
| Votaciones | 65 |
| Funciones del Congreso | 66 |
| Funciones del Estado | 66 |
| Función legislativa..... | 67 |
| Proceso legislativo | 70 |
| Iniciativa | 72 |
| Dictamen..... | 73 |
| Debate en el Pleno..... | 74 |
| Las mociones | 76 |
| Función financiera | 78 |
| Facultad en materia de presupuesto de egresos | 79 |
| Facultades en materia tributaria..... | 80 |
| Función de control..... | 81 |
| ¿Qué es el control?..... | 83 |
| Control parlamentario | 83 |
| Los periodos de sesiones..... | 88 |
| Informe presidencial..... | 89 |
| Comparecencia de funcionarios..... | 90 |
| Controles financieros | 92 |
| Ratificación de nombramientos | 94 |
| Facultad de investigación..... | 96 |
| Función jurisdiccional..... | 98 |
| Función electoral y electiva..... | 99 |
| Función de gestoría | 101 |
| Función administrativa..... | 102 |
| Función de información | 103 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 3 LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA..... | 106 |
| Marco conceptual | 106 |
| Reelección..... | 106 |
| Reelección parlamentaria y la democracia..... | 107 |
| Antecedentes constitucionales..... | 107 |
| Constitución de Apatzingán | 107 |
| Constitución federal de 1824..... | 109 |
| Las siete leyes constitucionales de 1836 | 109 |
| Las Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843 | 110 |
| La constitución federal de 1857 | 111 |
| La constitución de 1917..... | 111 |
| La reforma de 1933..... | 112 |
| Legislaturas locales..... | 114 |
| Panorama general..... | 114 |
| CAPÍTULO 4 BENEFICIOS Y RETOS DE LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA Y DE ALCALDES..... | 117 |
| Profesionalización | 117 |
| Rendición de cuentas | 120 |
| ¿Quiénes ganan y quiénes pierden? | 121 |
| Ciudadanos | 122 |
| Partidos | 123 |
| Grupos de interés | 125 |
| Gobernadores | 125 |
| Presidente de la República | 126 |
| México en el mundo | 127 |
| Retos a futuro al respecto de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes..... | 128 |
| Combatir la falta de renovación constante de los cuadros políticos. | 128 |
| Evitar que un legislador o un alcalde se corrompa más..... | 129 |
| Evitar el fortalecimiento de cacicazgos locales | 130 |
| Evitar las prácticas clientelares | 131 |
| Buscar que los cambios buscados mediante la reelección no tarden demasiado..... | 132 |
| Acompañar estas medidas de instrumentos de participación e involucramiento social | 132 |
| Fortalecer el poder del ciudadano | 133 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| Candidaturas independientes..... | 134 |
| CONCLUSIONES..... | 136 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 138 |

INTRODUCCIÓN

La ineficacia del sector público del Estado Mexicano, es ya palpable entre la sociedad que cada vez se decepciona más de sus representantes populares, y con ellos, del sistema democrático representativo, y está dando entrada a riesgos de regresión en el camino democrático que nuestro país, no sin gran esfuerzo, ha ido atravesando, en virtud de que la ciudadanía puede comenzar a preferir el rechazo a la pluralidad y diversidad política y la aceptación del regreso al autoritarismo de partido hegemónico que vivimos durante el siglo XX, con toda su uniformidad, verticalidad y unilateralidad, si, a cambio de eso, el viejo sistema le ofrece una fachada y una percepción de estabilidad pública y tranquilidad económica.

El Poder Legislativo tiene gran parte de la culpa, al no saber, al día de hoy y desde que empezó a ser un Poder real, desempeñarse a la altura de las circunstancias y los requerimientos del México del siglo XXI. De ser un cuerpo de empleados del Poder Ejecutivo, durante todo el siglo XX, lo cual no les exigía la menor preparación, ni el menor interés legítimo en fungir como verdaderos legisladores y les daba la libertad para desentenderse por completo de su función y de sus responsabilidades, mirando solamente por conseguir su siguiente puesto en el sector público en virtud de sus servicios al régimen oficial, han pasado a ser un cuerpo de aprendices (en el mejor de los casos), improvisados e ignorantes de qué hacer, al ya no tener la figura omnipresente y omnipotente del partido hegemónico, se refugian en líneas e intereses partidistas o personales, dejando las decisiones parlamentarias a merced de lo que al respecto dicten las dirigencias de sus partidos, quienes a su vez se basan, para ello, en cálculos políticos y electorales, ocasionando permanentemente una parálisis legislativa que impide la resolución de los más importantes asuntos públicos.

Ante esto, la reelección parlamentaria se presenta como un incentivo para la maduración de los legisladores y, con ella, del Poder Legislativo y del sistema político general, al incrementar la rendición de cuentas, la profesionalización, la estabilidad política y legislativa, la eficacia y responsabilidad de los diputados y senadores, el fomento de proyectos legislativos coherentes de largo plazo para los temas más importantes que no pueden ser resueltos en tres años; el parlamento se fortalece al darle poder al ciudadano, estableciendo una verdadera conexión entre el representado y el representante, y un sistema de recompensa o sanción al desempeño del legislador, incentivando su carrera legislativa o removiéndolo de su puesto.

Para darle viabilidad jurídica a la reelección y a otras nuevas formas de participación política tales como las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana, la consulta popular, etc., en el año de 2014 se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma, de la cual hablaremos en el capítulo correspondiente, busca imprimir al sistema político de un mayor dinamismo, pero sobre todo de un cambio en el paradigma al respecto de la relación gobernantes – gobernados, al incorporar la participación ciudadana como un elemento –irónicamente- innovador en el proceso democrático.

En esta investigación se buscará ahondar en los retos pendientes y en el futuro de la reelección de legisladores, particularmente los legisladores locales y alcaldes en México, una vez que los actuales, recién elegidos en junio de este año, son los primeros en estar habilitados constitucionalmente para buscar la reelección.

Por lo que ve el método que se implementará en la presente investigación, resulta ser de tipo: histórico, deductivo, analítico e inductivo; ya que, el primero de ellos se refiere a que hay que recurrir a datos históricos para

analizar la forma y condiciones de cómo se ha comportado el Poder Legislativo en México en función de la experiencia y la profesionalización de sus legisladores, hasta llegar a la situación actual; el segundo a que parte de datos generales aceptados como verdaderos, para deducir, por parte del razonamiento lógico, la conveniencia de la implementación de la reelección; el tercero, en virtud de que durante la investigación se analizarán por separado los componentes de la figura de la reelección, descomponiéndolo en sus elementos para observar su naturaleza, funcionamiento y efectos; y por último, se inducirán los posibles efectos de la reelección legislativa en el Poder Legislativo y, a partir de él, hacia la función pública en general y el sistema político mexicano

CAPITULO 1

TEORÍA PARLAMENTARIA

Regímenes de gobierno

Aunque existen otros, los dos que a continuación se exponen son los principales en los sistemas políticos contemporáneos.

Régimen Parlamentario.

Conforme a una lógica sistemática, las características del sistema de gobierno parlamentario serán las siguientes:

- La legitimidad democrática del sistema generalmente se centra en el Parlamento; sin embargo, en realidad el Parlamento comparte la supremacía con otros órganos de distinta legitimidad, como es el caso del rey en una Monarquía o, de igual legitimidad, por ejemplo, con el presidente de una República parlamentaria.
- En cuanto a la función de orientación o dirección política, ésta necesariamente es compartida por el jefe de Estado, con el gobierno y el Parlamento.
- El parlamento puede ser disuelto.
- El gobierno debe contar con la confianza de la Cámara Baja, pero también está sujeto a la posibilidad de la aprobación de una moción de censura o de un voto de desconfianza por parte de la Cámara, y el gobierno a su vez, puede proponer al jefe de Estado –el rey o el presidente de la República- la disolución del Parlamento y el primer ministro, dependiendo del caso, debe notificarle a éstos últimos la fecha de disolución y de las nuevas elecciones.
- Los miembros del gobierno pueden ser también miembros del Parlamento, pero no necesariamente éstos deben ser parlamentarios.

- La mayoría parlamentaria designa al jefe de gobierno o primer ministro.
- El poder Ejecutivo es dual, ya que existe un jefe de Estado y un jefe de gobierno, y la Cámara Alta (Senado), tiene mayores facultades de control sobre el gobierno, con excepción del Parlamento italiano, ya que ambas Cámaras tienen las mismas facultades.

Régimen presidencial

El segundo sistema o régimen de gobierno es el presidencial, denominado también presidencialista o presidencialismo, en relación con los países latinoamericanos, debido al debilitamiento del Congreso y el exceso de poderes del presidente. Formalmente tiene su origen en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 y sus características son las siguientes:

- En este tipo de sistema, el Poder Legislativo es denominado comúnmente como Congreso. Con esta palabra se designó a la asamblea de delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra en 1774.
- El poder Ejecutivo se deposita en un presidente que es electo por el pueblo por un tiempo determinado quien, además, nombra y remueve a los secretarios de Estado, que son sus consejeros y colaboradores.
- El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso (sin embargo, cuando coincide se trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley presentadas son aprobadas sin problema, y ello coadyuva al cumplimiento de un proyecto nacional).

- El régimen presidencial funciona tanto con un “*gobierno de minoría*” como con un “*gobierno de mayoría*”, solo que el primero trae mayores problemas.
- Los poderes legislativos del presidente pueden ser amplios o limitados.
- Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- Constitucionalmente, la Cámara Alta (Senado) tiene mayores facultades de control sobre el gobierno que la Cámara Baja.
- No existe, generalmente, la moción o voto de censura, salvo en casos excepcionales; por ejemplo, en Argentina, a partir de julio de 1995, el Congreso puede aprobar una moción de censura, y lo mismo puede suceder en Colombia, Paraguay y Perú.

El sistema presidencial existe en Estados Unidos de Norteamérica, en donde se ha considerado que funciona bien o mejor que en otros países por factores sui generis; además, se considera que es el Congreso más fuerte del mundo.

También este régimen existe en unos veinte países de Latinoamérica, sin embargo en algunos casos se observa que su funcionamiento no ha sido idóneo, que puede disfrazar dictaduras, o bien, en algunos se aprecian características del sistema parlamentario, por ejemplo, en Argentina, Colombia, Paraguay y Perú¹.

¹PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía. El congreso de la Unión. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997.pp. 24 a 26.

José Ortiz Mercado, en su trabajo “Presidencialismo vs Parlamentarismo una Propuesta para Bolivia”², cita a Karl Loewenstein³ quien dice que hay tres tipos de presidencialismo en América Latina:

- a) El **presidencialismo puro**, tiene la característica de que el poder lo ejerce el Presidente, siendo el gabinete un mero auxiliar.
- b) El **presidencialismo atenuado**, donde el poder lo ejercen conjuntamente el Presidente y sus Ministros, quienes están organizados como gabinete.
- c) El **presidencialismo aproximado** es aquel sistema de gobierno que trata de disminuir la influencia del Ejecutivo, incorporándole elementos parlamentarios como la interpelación o admitiendo el ejecutivo colegiado.

Sistemas Camarales

| | |
|-----------|------------|
| México | Bicamaral |
| Argentina | Bicamaral |
| Paraguay | Unicamaral |
| Chile | Bicamaral |

² FERRUFINO, Alfonso, Ortiz Mercado, José, Cristobal Urioste, Juan. *¿Parlamentarismo o presidencialismo?: propuestas para el debate*.1995.

³ LOEWENSTEIN, Karl, “La presidencia fuera de Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949, pp. 21 – 28.

| | |
|------------|------------|
| Costa Rica | Unicamaral |
| Guatemala | Unicamaral |
| Bolivia | Unicamaral |
| Uruguay | Bicamaral |
| Venezuela | Unicamaral |

Es importante tomar en cuenta las anteriores consideraciones, ya que se considera que existe una relación directa entre éstas y la reelección inmediata de legisladores.

El sistema democrático representativo de las Repúblicas Americanas.

Desde su vida autónoma, el cometido político máximo de los pueblos americanos ha sido el convivir al amparo de instituciones democráticas y republicanas. Los pueblos americanos han sido vocacional y tradicionalmente democráticos. Las diferentes gestas emancipadoras y los postulados básicos de las mismas así lo evidencian. Los libertadores y estadistas siempre han abogado por la creación de instituciones cimentadas en el concepto de la democracia representativa entendiendo por ésta “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”. Así, por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica 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”⁴.

Podemos entender por democracia “la forma política en que el titular de la suprema autoridad es el pueblo y no el soberano como en la forma autocrática, o como dijera Montesquieu (1748) “cuando el pueblo está en posesión de los supremos poderes”⁵, o en otras palabras, la democracia consiste en que “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”, tal como lo enuncia el párrafo 3 del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas en 1948.

Principios de la democracia.

Para Hans Kelsen, “la democracia es: la idea de una forma de estado o de sociedad en la que la voluntad colectiva; o más exactamente, el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”⁶.

Para la moderna teoría del Estado⁷, la democracia como forma política de gobierno, opuesta a la autocracia, supone la conjugación de tres elementos fundamentales: 1) supremacía de las leyes; 2) separación de poderes, y 3)

⁴ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en cuanto a las formas de Estados y de gobierno.

⁵ CHARLES DE SECONDANT, Barón de Montesquieu, “El espíritu de las Leyes”. 1748.

⁶ KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Ediciones Coyoacán, México, 2005.

⁷ Véase *Teoría del Estado*, de Francisco Porrúa, México 1963.

proceso de modificación de las leyes de conformidad con la legítima voluntad del pueblo⁸.

La supremacía de las leyes significa que la ley primordial como es la Constitución del Estado, impone derechos y deberes tanto a los gobernantes como a los gobernados, y que ella no puede ser modificada, alterada o abrogada sin el consentimiento expreso de la voluntad popular.

La separación de poderes, con base en el esquema de Montesquieu, supone la división tripartita de los órganos en legislativo, ejecutivo y judicial, entre los que debe existir armonía, pero jamás subordinación, puesto que ello equivaldría a la desnaturalización misma de la forma democrática. En México, lo anterior se consagra en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹.

El proceso de alteración de las leyes, en el sistema democrático, sólo puede provenir de la voluntad del pueblo, que puede manifestarse bien, a través del poder constituyente o del plebiscito, o bien por medio del sistema ordinario; el Congreso que, integrado por representantes del pueblo, dicta leyes y actúa por mandato de los electores.

En las Repúblicas Americanas, el Poder Legislativo lo ejerce, con excepción de Cuba¹⁰, el Congreso, compuesto casi siempre de dos Cámaras: la de senadores y la de diputados o representantes o, excepcionalmente, una sola corporación: Asamblea Legislativa (Panamá) o Asamblea Nacional (Uruguay).

⁸ *Relaciones entre el respeto a los derechos humanos y el ejercicio efectivo de la democracia representativa.* Documento preparado por el Dr. Edward V Sandifer, miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Ser. L/V/II.4, Doc. 21, 9 de julio de 1962.

⁹ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

¹⁰ En Cuba, el artículo 119 de la Constitución establece que "el Poder Legislativo se ejerce por el Consejo de Ministros".

Ahora bien, las características esenciales de un sistema democrático y representativo son, a nuestro juicio, las que siguen:

- El reconocimiento de la llamada “soberanía popular”, según la cual todo el poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio del mismo.
- Una Constitución Política que determine el poder, que regule el ejercicio de las libertades públicas y que señale, igualmente, los límites de las relaciones entre los gobernantes y los gobernados.
- División tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial, con sistema de equilibrio y atribuciones específicas, controles y contrapesos recíprocos y garantías de sujeción a las normas fundamentales.
- Fiscalización o vigilancia de la legalidad de los actos administrativos por órganos jurisdiccionales.
- El sufragio universal e igual como el fundamento de las instituciones políticas de representación.
- Régimen constitucional de libertad individual y de justicia social cimentado en el respeto a los derechos humanos fundamentales.
- Un gobierno emanado de elecciones libres y periódicas en las que participe la población adulta del país mediante votación secreta y con plenas garantías.
- Libre juego y funcionamiento de todos los partidos políticos sin menoscabo, por supuesto, de los derechos políticos individuales.
- Libertad de información y de expresión, lo cual supone libertad de prensa, de radio, televisión y, en general, libre funcionamiento de los medios de interrelación humana.
- Un régimen de legalidad y de igualdad de todas las personas ante la ley.

- Una opinión pública con derecho a participar libremente en la vida política, social, económica, civil y cultural del Estado.

Los derechos políticos en los Estados Americanos.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los derechos humanos, consagra los siguientes derechos, considerados como derechos políticos:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Ahora bien, el artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948), estipula como “derecho de sufragio y de participación en el gobierno”, el siguiente:

Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.

Tales preceptos enuncian los llamados derechos políticos del hombre, calificados también de “derechos democráticos” y comprenden, entre otros:

el derecho de elegir y ser electo; el derecho a desempeñar cargos públicos; el derecho de dirigir, individualmente o en forma colectiva, peticiones a las autoridades; el derecho de formar y organizar partidos políticos; el derecho de asociación, etcétera. Estos derechos están estipulados en los distintos ordenamientos constitucionales de los países americanos, y la observancia o el desconocimiento de los mismos, por parte de la autoridad, indicará el grado democrático de los gobiernos.

El derecho de sufragio y los partidos políticos.

En virtud de la intención de esta investigación, solamente abordaremos de manera breve este derecho político del ciudadano, consciente en el derecho de sufragio universal y directo, piedra angular del sistema democrático y representativo.

Todas las constituciones de las Repúblicas Americanas, así como sus respectivas leyes electorales, establecen este derecho e imponen sanciones en contra de toda persona o autoridad que impida, coarte o afecte el ejercicio personal del sufragio¹¹.

Dicho sufragio, además, como expresión de la voluntad popular, está reservado en las constituciones de las Repúblicas Americanas para la elección no sólo de los titulares del Poder Ejecutivo, sino también para la elección de los miembros del Poder Legislativo.

Del mismo modo, la formación y libre funcionamiento de partidos políticos democráticos es otra consecuencia que emana del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de

¹¹ Véase el estudio intitulado *Los derechos humanos y el derecho del sufragio en América*, preparado por el profesor Manuel Bianchi, presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Scr. L/V/II.5. Doc. 14, octubre 4 1962.

representantes libremente escogidos. En América, el proceso democrático está estrechamente ligado al funcionamiento de los partidos políticos y es, generalmente a través de los partidos políticos, donde escogen los candidatos a los más altos cargos de la representación nacional, tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa y a veces judicial. En el siglo antepasado, la democracia se fundaba esencialmente en la facultad decisoria del ciudadano; durante el siglo pasado y hasta la reforma política de 2014, la facultad decisoria estaba confiada por las leyes electorales únicamente a los partidos políticos¹². Vivimos, así, bajo el signo de la democracia de los partidos a los cuales, los ciudadanos se afilian para la defensa de intereses comunes y para realizar una función extraadministrativa y de orientación nacional de gran importancia.

No obstante, es menester señalar, sobre el número de los partidos políticos, la conveniencia o inconveniencia de un exceso o falta de partidos políticos en las democracias americanas, en virtud de que un exceso de partidos políticos ocasiona invariablemente deriva en riesgo inestabilidad política permanente por los constantes cambios en el panorama político, por otro lado, una falta de partidos, como en el caso de partido único o partido de gobierno, constituye también una violación a los atributos y principios de la democracia representativa. En el caso del Congreso, cuando hay muchos partidos, es difícil que cualquiera de ellos obtenga una mayoría firme, y cuando tal cosa ocurre puede quedar coartada la libertad de acción de un gobierno y, en ocasiones, paralizada por completo.

De lo anterior desprendemos la importancia de que los ordenamientos constitucionales y las leyes electorales establezcan claramente reglas y requisitos para que las contiendas electorales se den entre partidos políticos

¹² No obstante que ya son una realidad las candidaturas independientes, los partidos políticos aún concentran la absoluta mayoría de la representación política.

maduros, pero también garanticen el acceso al individuo al sufragio y, en el mismo nivel de importancia, garanticen el acceso en condiciones de equidad y equilibrio de los procesos electorales a los candidatos independientes que, en este primer ejercicio que vivimos en 2015, tuvieron diversas desventajas en la operación práctica de lo estipulado por la normatividad electoral, para contender y mucho más para ganar, a pesar de los históricos –aunque pocos- primeros casos de candidatos independientes ganadores¹³.

Derecho parlamentario

Antecedentes

Los antecedentes inmediatos de los parlamentos modernos pueden ser ubicados en la edad media, época en que surgen las asambleas estamentales teniendo como facultad principal la autorización de los gastos de guerra del monarca a cambio de determinados privilegios para los nobles, militares y el clero. Ejemplos de estas asambleas son los Estados Generales en Francia, las Cortes en España y las dietas en Alemania.

En Inglaterra el parlamento, a diferencia de las otras asambleas, fue ganando fuerza ante el monarca mediante una lucha permanente que finalizó con la Revolución de Cromwell en 1642, que deriva en la ejecución del Rey Carlos I en 1649 y en la implantación de una República autoritaria hasta 1660, año en que se restableció la monarquía con Jacobo II, quien daría lugar a un nuevo movimiento armado la *Glorius Revolution* de 1689,

¹³ Entre ellos el próximo Gobernador de Nuevo León, el C. Jaime Rodríguez Calderón, un diputado local de Jalisco, el C. Pedro Kumamoto Aguilar y el primer Presidente Municipal Independiente de Morelia, el Ing. Alfonso Martínez Alcázar.

que es considerada como el gran hito en cuanto a la consagración del parlamento como centro del poder político¹⁴. Posteriormente con la Revolución Francesa en 1789, los Estados Generales se constituirían en Asamblea Nacional, órgano que tendría un papel determinante en la Constitución de 1793 en que se establece el gobierno de Asamblea.

En los Estados Unidos de América, las doctrinas emanadas de la Ilustración como la teoría de la división de poderes tendría un gran impacto en las Constituciones de las colonias, principios que pasarían a la Constitución Federal de 1787, en la que el Congreso o Parlamento tendría un papel destacado pero en una nueva relación con respecto al resto de los órganos del Estado.

Los anteriores acontecimientos marcaron el fin de las asambleas estamentales y dieron paso a la época dorada del parlamentarismo, caracterizada por el predominio de la asambleas representativas, la cual finalizaría en la primera parte del siglo XX – periodo al que se le denomina “crisis del parlamentarismo” – en que el sistema comienza a presentar problemas, lo que es denunciado por Carl Schmitt, entre otros.

Como vemos, la evolución de los parlamentos de la época moderna ha sido sumamente dinámica, y de la misma forma la del Derecho Parlamentario, disciplina que si bien en nuestro país no había sido cultivada en forma amplia, ha comenzado a serlo, a partir de apenas unos cuantos años. Los antecedentes del estudio del Derecho Parlamentario podemos ubicarlos en 1791 en la obra del abogado padre del utilitarismo Jeremy Bentham, “*Tácticas Parlamentarias*”, en la que por primera vez se estudia esta antiquísima materia; en la obra de William Hamilton, “*Lógica Parlamentaria*”, escrita previamente a la obra de Bentham pero publicada hasta 1806 y en el

¹⁴ LUJAMBIO, Alonso y MARTÍNEZ BOWNESS, Jaime, Estudio Introductorio a *La Constitución Inglesa* de Walter Bagehot, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. XXVI – XXVII.

“Manual de Derecho Parlamentario” de Thomas Jefferson de 1812, que sistematiza las reglas que rigen al Congreso Norteamericano.

Definición

Definir esta materia no resulta una tarea sencilla, sin embargo recurriendo a algunos de los autores clásicos que se han ocupado de ella podemos aproximarnos. Podemos señalar que el Derecho Parlamentario es aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de los referente al Parlamento, definición simple pero que nos ayuda a definir el ámbito de la materia; por su parte, Jorge Gentile (1997) señala que es la parte del Derecho Constitucional que estudia la organización, la constitución el funcionamiento, los procedimientos y las competencias del Congreso, y las prerrogativas de sus integrantes.

Francisco Berlín Valenzuela quien ha sido el pionero en esta materia a nivel nacional señala que el Derecho Parlamentario, en sentido estricto, puede ser definido: como el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre otros grupos políticos que lo integran. Este concepto corresponde con el Parlamento en el que las tareas legislativas son las más importantes.

Por su parte, Silvano Tosi (1996), señala que el Derecho Parlamentario en sentido restringido es el estudio del conjunto de relaciones político –jurídicas que se desarrollan al interior de las asambleas y, más precisamente, como aquella parte del Derecho Constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento del parlamento.

Finalmente Fernando Santaolalla (1990), uno de los teóricos más importantes del Derecho Parlamentario español, señala que el Derecho Parlamentario es: “el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias, entendidas como órganos que sumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.

Como puede observarse, las anteriores definiciones coinciden en señalar que el Derecho Parlamentario rige al interior de los Parlamentos y en las materias que comprende; las cuales podemos sintetizar en organización y funcionamiento del Parlamento. Otro importante elemento que aportan estas definiciones es el ubicar esta disciplina como parte del Derecho Constitucional, no obstante en este punto se están generando opiniones en el sentido de reconocer la autonomía de la materia.

Es de destacarse, que los elementos de estas definiciones los vemos plasmados en nuestra legislación en el artículo 70 de la Constitución que establece que la organización y el funcionamiento del Congreso se regularán por la ley que el mismo expida.

Características

Las principales características de Derecho Parlamentario son: el ser un derecho políticamente comprometido, además de ser discontinuo, de producción interna, producto del consenso y revisable o controlable, mismas que a continuación desarrollaremos:

- El Derecho Parlamentario es un derecho políticamente comprometido porque sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos que garanticen la representatividad de los ciudadanos a través de un

parlamento elegido en elecciones libres¹⁵. Sobre este punto Martínez Elipe (1999), señala que en las democracias cerradas el Derecho Parlamentario “no tiene más carácter que el puramente adjetivo, en cuanto referido al conjunto de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las Cámaras Políticas” a diferencia de las democracias abiertas, en las que tiende a extenderse al estudio de los resortes a través de los cuales se consigue la “concordia” de los conflictos sociales que, por mediación de los partidos políticos, se encuentran representados en el parlamento.

- Es flexible, en virtud de que al margen de la estabilidad que significan las previsiones constitucionales, el cambio de circunstancias y la posible ausencia de regulación necesaria al efecto, motiva generalmente una respuesta rápida por los órganos parlamentarios¹⁶. La flexibilidad se manifiesta en la forma de producción de este derecho; es por esto, que en algunos sistemas las normas de mayor relevancia van a ser los usos y las costumbres parlamentarias, que permiten demostrar la idoneidad de la norma antes de ser positivizada¹⁷.
- Su producción es interna, característica esencial – vinculada íntimamente con las teorías de la autonomía parlamentaria – que por supuesto se ve atemperada por lo dispuesto por la Constitución. Sin embargo, se ejerce con completa libertad procedimental y de jurisdicción de sus procedimientos. Crea un orden normativo distinto del general. De acuerdo con Elviro Aranda, las teorías de autolegitimación del Parlamento, aunado a la de división de poderes

¹⁵ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dickinson, Madrid, 2002, p. 22.

¹⁶ Op. Cit., p. 23.

¹⁷ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y constitucionales, Madrid, España, 1998, p. 69.

hacen que el Derecho Parlamentario se asemeje a una concepción privatista – contractualista; es decir, es similar a una corporación privada con capacidad de autolegitimación, imponiendo las reglas del juego y la disciplina de los miembros que la componen sin recurrir al aparato estatal¹⁸.

- La discontinuidad es una característica importante que consiste en la consideración de este derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de cada legislatura en atención a las particulares necesidades de cada asamblea, en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a las partes contratantes, dejando completa libertad a las asambleas siguientes para que sean ellas las que se regulen.¹⁹
- Es un derecho producto del consenso, su reglamentación debe ser la expresión de la autonomía normativa de las Cámaras, por lo que debe ser el fruto del acuerdo de todos los grupos sin imposición de unos sobre otros y con independencia de su conformación numérica.
- El ser revisable es una característica que se le ha atribuido en el marco del desarrollo de la justicia constitucional. El ser objeto de control jurisdiccional implica que el órgano de control constitucional puede supervisar que los reglamentos o cualquier otra norma que genere, estén de acuerdo con el texto de la Carta Magna.

Fuentes

No es sencillo definir que es una fuente de Derecho Parlamentario debido a que los parlamentarios tradicionales parecen confundir su origen con el

¹⁸ Ibidem, p. 68.

¹⁹ Idem.

Derecho mismo. Sin embargo, a manera de aproximación, podemos retomar lo señalado por José Antonio Alonso, quien considera que debe entenderse por fuentes del Derecho Parlamentario “el reconocimiento de capacidad para que un sujeto, individual o colectivo, intra o extra parlamentario, adopte decisiones, generales o particulares, escritas, que asumidas como contenido jurídico, conforme las reglas que disciplinen la actividad parlamentaria”²⁰.

Con respecto a la determinación de cuáles son las fuentes del Derecho Parlamentario se han formulado distintas clasificaciones, entre las que destaca la de Francisco Berlín Valenzuela (2000), quien siguiendo la teoría tridimensional del Derecho de Miguel Reale, las agrupa en fuentes de dimensión normativa, de dimensión sociológica y de dimensión axiológica. En el primer grupo, ubica a la Constitución, la legislación ordinaria, la legislación de las entidades federativas, reglamentos parlamentarios, acuerdos de los órganos rectores de las cámaras, estatutos de los grupos parlamentarios y de los partidos; en el segundo, agrupa a los usos, prácticas y precedentes, además de lo que denomina como jurisprudencia parlamentaria, costumbres y convenciones y acuerdos de los grupos parlamentarios; finalmente en las fuentes de dimensión axiológica incluye al régimen político, principios políticos fundamentales, jurisprudencia constitucional y ordinaria y el Derecho Parlamentario comparado. Como puede apreciarse, esta clasificación es sumamente exhaustiva, por lo que para los fines de estudio es necesario conocerla, sin embargo no todas pueden ser consideradas como fuentes directas del Derecho parlamentario.

A continuación se desarrollarán brevemente las fuentes que se consideran directas, entre las cuales están por supuesto la Constitución, el Reglamento Parlamentario, la Ley Orgánica del Congreso, la legislación ordinaria, los

²⁰ ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, Op. cit., p. 23.

acuerdos parlamentarios, los estatutos internos, los precedentes y el Derecho Parlamentario comparado.

La Constitución

El antecedente de la adición de normas parlamentarias a nivel constitucional, los podemos ubicar en la Constitución Francesa de 1791 que tomó como referencia las disposiciones del reglamento del julio de 1789.

La Constitución es la principal fuente de Derecho Parlamentario, y que en ella se establecen los lineamientos de organización y funcionamiento básicos del Parlamento. Estos lineamientos básicos con la redimensionalización de la autonomía parlamentaria, se han convertido no sólo en el fundamento de la actuación de las Cámaras, sino también en su límite. Si bien una de las características del Derecho Parlamentario es la flexibilidad, debido a que éste debe adaptarse con rapidez a las circunstancias políticas que enfrente, las normas constitucionales – que suponen una mayor rigidez – sirven como cimiento de los principios fundamentales del Parlamento que no deben ser modificados a la par de circunstancias políticas de coyuntura. Es por esta razón que las decisiones fundamentales – decisiones que se considera no deben cambiar mediante un proceso sencillo – con respecto a la organización y funcionamiento se encuentran en el texto constitucional a fin de preservarlas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Tercero Capítulo II del Poder Legislativo, artículos 50 al 79, es la fuente primaria de Derecho Parlamentario mexicano, los cuales contienen la regulación fundamental de la organización y funcionamiento del Congreso.

Reglamento Parlamentario y la Ley Orgánica

Concepto

La fuente característica del Derecho Parlamentario es el Reglamento Parlamentario, norma difícil de definir, ya que su naturaleza es compleja; sin embargo, esto resulta necesario para iniciar su análisis. Con respecto a su definición, Fernando Santaolalla (1990) señala que: “los reglamentos parlamentarios son normaciones autónomas de las Cámaras, un caso atípico en el mundo del Derecho que no puede equiparse ni con las leyes formales ni con los reglamentos administrativos”. Por su parte Ángel Garrorena Morales (1994) comenta que es “aquel conjunto de normas directamente derivadas de la Constitución que expresan el derecho de las Cámaras a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento”²¹.

Ambas definiciones parten de la autonomía del órgano parlamentario para expedir su reglamentación; sin embargo, de acuerdo con el último autor, existen dos criterios con respecto a su alcance, el primero considera que el reglamento es Derecho propio o autoestatuido que existe independientemente y no puede ser penetrado por otros órdenes normativos; por otra parte, el segundo señala que el reglamento derecho derivado de la Constitución y por consiguiente subordinado a ella y penetrado por otras normas. En lo particular coincidimos con el primero, ya que tomando en cuenta la naturaleza de los órganos legislativos, se puede afirmar que son autónomos por lo que ningún otro órgano puede incidir en la conformación de sus ordenamientos internos. La intervención de los órganos de control de constitucionalidad es posterior a la formación de la

²¹ Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Ángel Garrorena Morales. Editorial Civitas, España, 1995, p. 5736.

norma parlamentaria, lo que supone la limitación de la autonomía pero no su anulación.

Rainer Arnold (2000) señala que “el Parlamento representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o procedente de otro ramo de poderes como del Poder Ejecutivo pueda interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el Parlamento”. Con respecto a la autonomía del Parlamento para organizarse, agrega que la Constitución confirma este poder, sin necesidad de atribuirlo expresamente, porque el mismo resulta directamente de la existencia del órgano ya que “el hecho de que la Constitución establezca la institución del órgano implica el poder de este último de determinar libremente, aunque en el marco de la Constitución, sus reglamentos internos”²².

El Reglamento del Congreso mexicano

Nuestro Congreso cuenta con amplios antecedentes en materia de regulación parlamentaria, integrada por ordenamientos muy semejantes entre sí en los que se observa la misma estructura básica. El Reglamento interior vigente desde 1934, tiene su antecedente más remoto en el Reglamento de las Cortes Constituyentes de Cádiz de 1813²³ - ya que fue el primer Parlamento en que se tuvo representación de diputados mexicanos – el cual sirvió de base para los reglamentos de los órganos legislativos posteriores incluido el vigente.

²² Ibidem, .p. 38.

²³ Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. Decreto CCXCII de 4 de septiembre de 1813, en “Historia sumaria del Poder Legislativo en México”. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados. Serie I. México, 1997, p. 521.

Consumada la independencia nacional, se crearon órganos legislativos propios y se expidió su reglamentación. El primero de ellos fue la *Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano*, instalada el 28 de septiembre de 1821, la cual se dio su propio Reglamento para su gobierno interior²⁴, que estuvo influenciado por el texto de Cádiz. La encomienda de la Junta era resolver los asuntos públicos inaplazables y organizar el primer Congreso, razón por la cual fue el primer órgano en expedir reglas para la operación del Congreso, lo cual se observa en el artículo 20 del *Decreto de Convocatoria* que estableció previsiones para la conformación de sus salas²⁵, asimismo expidió un decreto para establecer medidas para abrir el Congreso el día 23 de septiembre²⁶.

Como consecuencia de los enfrentamientos entre Agustín de Iturbide y el Congreso, este último fue disuelto el 31 de octubre de 1822 y el 2 de noviembre del mismo año es instalada la Junta Nacional Instituyente que expidió su "*Reglamento para el Gobierno Interior*" el 21 de enero de 1823²⁷. Sin embargo éste tuvo una breve aplicación en virtud de que el Congreso Constituyente fue restablecido el 29 de marzo de 1823 y posteriormente expidió su Reglamento Interior el 25 de abril de 1823²⁸.

²⁴ Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 1821. En "Historia Sumaria del Poder Legislativo en Méxicio", Instituto de Investigaciones Legislativas, p. 546.

²⁵ Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 17 de noviembre de 1821, sobre convocatoria a Cortes. Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.

²⁶ Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 18 de febrero de 1822. Sobre medias para abrir el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.

²⁷ Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente. Decreto 25 de la Junta del 21 de enero de 1823. Decretos de 1821 a 1824.

²⁸ Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823. Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los Licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I. Número de disposición 327.

Una vez promulgada la primera Constitución el 4 de octubre de 1824, el congreso expide distintos decretos para reglamentar su funcionamiento y finalmente se expide el “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General”, el 23 de diciembre de 1824, que fue el primero en el que se previó la estructura bicameral del Congreso.²⁹ Con la Constitución de 1857 se le da una nueva estructura al Congreso, reduciéndolo a una sola cámara lo que hizo necesarias unas nuevas facultades, por lo que el 4 de diciembre de 1857 se expide un nuevo Reglamento interior del Congreso de la Unión. Posteriormente, el 20 de diciembre de 1897, se promulga el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos de Mexicanos, durante el gobierno del general Díaz.

Finalmente en marzo de 1934 se expide el “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual fue el objeto de diversas reformas³⁰ y sigue vigente no obstante que fue derogado parcialmente por la Ley Orgánica del Congreso General de 1979³¹.

Es de destacarse que las normas que rigen el debate y la mayoría de los procedimientos están vigentes en forma temporal desde hace más de 31 años, lo cual ha originado una serie de distorsiones, como es el caso de modificar el Reglamento mediante los llamados acuerdos parlamentarios, que en ocasiones han servido para regular y resolver algunas situaciones no previstas, pero que en otras han modificado radicalmente lo dispuesto por el Reglamento, o aplicar reglas y procesos que ya no responden a las

²⁹ Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I, Número de Disposición 448.

³⁰ Reformado el 21 de noviembre de 1934, el 31 de diciembre de 1935, el 16 de octubre de 1937 (sin embargo esta reforma fue derogada por decreto del día 1 de noviembre de 1937); el 27 de enero de 1940; el 21 de diciembre de 1957, el 31 de diciembre de 1963, el 21 de octubre de 1966, el 20 de enero de 1975, el 11 de diciembre de 1975 y el 27 de noviembre de 1981.

³¹ El artículo 2 transitorio de la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979 preveía que mientras se expedían las disposiciones reglamentarias de esta ley y el Reglamento Interior y de Debates serían aplicables en los que no se oponga a la Ley las disposiciones del Reglamento de 1934.

necesidades de un Congreso que actúa con mayor autonomía y con un alto grado de pluralidad en su conformación.

Como ya se ha mencionado la parte orgánica del reglamento interior, ha sido derogada, por lo que sólo la parte que rige el procedimiento legislativo y los trabajos del Pleno en general se sigue aplicando; sin embargo, esta ya no responde a la nueva realidad política del país y a la actual conformación de las Cámaras, además de que no existe regulación para normar el trabajo en Comisiones, lo cual constituye una seria deficiencia.

En distintas ocasiones se ha destacado la necesidad de que el Reglamento que actualmente rige el desarrollo de las sesiones y de todas las actividades del Pleno, sea reformado, en virtud de que con los cambios en la integración de las Cámaras y las nuevas circunstancias políticas y sociales, éstas se han convertido en asambleas plurales e independientes, en las que los debates pueden tornarse controvertidos, ásperos e intensos; y por lo tanto difíciles de dirigir. Asimismo, que el Reglamento Interior no cuente con mecanismos para evitar o en su caso corregir eventuales discrepancias que se presenten en los debates, puede traer como consecuencia la parálisis de la asamblea, debido a que fue concebido para un congreso que funcionaba con mayoría absoluta, por lo que no se previeron reglas que garantizaran que los trabajos se realizaran en forma expedita, ágil y eficaz.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

La Ley Orgánica del Congreso de 1979, constituyó una revolución normativa en materia parlamentaria en nuestro país, ya que en esta norma por primera vez se previeron regulaciones independientes para cada cámara sin embargo sólo en materia orgánica, dejando pendiente la reformulación de

las reglas que regularan los debates y la operación de los órganos funcionales.

No obstante los avances que se presentaron con la Ley Orgánica, también se originó una polémica con respecto a si la norma que debía regular la vida interna del Congreso mexicano debía ser una ley.

Sobre el particular Jorge Gentile (1997), señala que el Parlamento reglamentó su funcionamiento, organización y administración y lo hace, según los casos, mediante leyes orgánicas o reglamentos del Congreso y agrega que “entre estos dos tipos de normas, no existe prelación jerárquica, sino una división horizontal, por las distintas materias que constituyen su objeto”. Con respecto a la diferencia entre ley y reglamento comenta que ésta resulta de su propia naturaleza. La ley es la norma jurídica dictada por el Congreso de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución – aprobación, sanción y promulgación-, siendo obligatoria para todos aquellos que caen bajo su alcance, mientras que el reglamento es una resolución interna de las Cámaras. Lo argumentado por el autor argentino puede ser aplicado en nuestro sistema, ya que si bien el reglamento interior es una norma de la misma jerarquía que la Ley Orgánica, éste sólo tiene alcances al interior del Congreso y en el caso de la Ley Orgánica – no obstante su naturaleza es la de un reglamento parlamentario – ésta puede tener alcances externos, ya que la Constitución le da el tratamiento de ley ordinaria – imprimiéndole algunas características peculiares para su formación – por lo que la vincula con el resto de los órganos del Estado.

La Ley Orgánica del Congreso actualmente es considerada la norma de mayor jerarquía en el ámbito del Poder Legislativo; sin embargo, no debemos perder de vista que el Reglamento para el Gobierno Interior de 1934, es una norma del mismo Nivel jerárquico toda vez que se desprende directamente de la constitución al igual que la Ley Orgánica. La supremacía

de la ley sobre el reglamento realmente radica en que el Congreso carece de facultades para modificar este último, ya que la reforma constitucional de 1977 las suprimió y sólo se ha mantenido vigente a través de los regímenes transitorios previstos por las Leyes Orgánicas que han sido expedidas a raíz de esta reforma. En 1977 derivado de la iniciativa de la denominada “Reforma Política”, presentada por el Presidente de la República, se facultó a las Cámaras para expedir su propia Ley Orgánica.³² Esta medida formaba parte de los planes de gobierno, consistentes en dar cabida a las fuerzas de oposición y permitir que todos los partidos tuvieran mayor representación en el Congreso, con lo que se retomó el proceso de fortalecimiento del Poder Legislativo que se inició con la introducción de los *diputados de partido*, mecanismo de representación que ya no respondía a las necesidades de representación que se habían generado en esa época, en la que se habían desarrollado diversas manifestaciones ideológicas.

La iniciativa proponía la modificación de la constitución, a fin de facultar al congreso para expedir la ley que regularía su estructura y funcionamiento, el 9 de mayo de 1979, durante la L Legislatura se presentó ante la Comisión Permanente la Iniciativa para expedir la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual sería aprobada en pocas semanas el 25 de mayo de ese mismo año.³³

La primera Ley Orgánica del Congreso fue reformada en 1981 y 1994, esta última modificación fue de gran importancia; sin embargo, este texto quedó rebasado ante las circunstancias que habría de enfrentar la Cámara de diputados en la LVII Legislatura, las cuales obligarían a que en 1998 se

³² Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.

³³ Los antecedentes de la Ley Orgánica de 1979 son analizados específicamente en Cervantes Gómez, Juan Carlos, La Ley Orgánica del Congreso General, *Revista Quorum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio – septiembre de 2005, p. 11.

propusiera una importante reforma que finalmente derivó en una nueva Ley Orgánica del Congreso.

En 1997 el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de diputados perdió la mayoría absoluta y con ello el control que por varias décadas había ejercido. Esta nueva integración de la Cámara de Diputados – en la que ningún grupo parlamentario contaba con mayoría absoluta -, planteó un escenario inédito en el que se presentó una serie de problemas para los cuales no existían mecanismos de solución en la Ley Orgánica. No obstante que al inicio de la LVII Legislatura, los problemas de operación de la Cámara de Diputados fueron resueltos mediante acuerdos parlamentarios – debido a la nueva correlación de fuerzas y la falta de previsiones para una asamblea sin mayoría absoluta – la operación y organización de la Cámara se tornó lenta y complicada a lo largo del primer año legislativo, lo que motivó que se presentaran distintas iniciativas con el fin de resolver la problemática de organización y funcionamiento.

Después de varios meses de acercamientos y discusiones al interior de la Comisión de Reglamentos y prácticas Parlamentarias, el 13 de diciembre de 1998 fue presentado al Pleno un dictamen sobre las reformas propuestas a los títulos primero y segundo de la Ley Orgánica del Congreso. El dictamen fue rechazado, no obstante éste constituyó un importante precedente para reforma de 1999.

Posteriormente al rechazo del primer dictamen acerca de modificaciones a la Ley Orgánica, se inició un amplio diálogo entre los grupos parlamentarios, el cual tuvo como materia la constitución de los órganos a partir del Pleno, así como los servicios de carácter técnico y administrativo indispensables para el cumplimiento de las labores de la Cámara. En la primera parte de la Legislatura ya se habían presentado trece iniciativas para reformar, adicionar o derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del

Congreso, mismas que fueron consideradas para formular el dictamen de la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias que presentó el 22 de junio de 1999, tras convocarse a un periodo extraordinario del Congreso.

Finalmente la nueva Ley Orgánica del Congreso fue aprobada y publicada el 3 de septiembre de 1999.

No obstante que la Ley Orgánica regula el uso de la tribuna el día de la apertura del periodo de sesiones en el marco del informe de gobierno; la presentación y contestación del informe; la elección del Presidente interino; las sesiones constitutivas; el funcionamiento de la Mesa de Decanos; la elección de la Mesa Directiva; la toma de decisiones de las comisiones y contiene reglas sobre la regulación del Congreso General y la Comisión Permanente, la mayor parte de las disposiciones que normal el funcionamiento de las Cámaras y el desarrollo de los debates se encuentre en el aún vigente reglamento interior y en el caso de la regulación funcional de las comisiones ésta es prácticamente inexistente.

Ley Orgánica como norma funcional

Como ya hemos mencionado, a pesar de que la Ley Orgánica del Congreso General fue concebida como un ordenamiento organizacional, esto no obsta para incluir en ella reglas procedimentales toda vez que el artículo 70 de la constitución, menciona que el Congreso tiene facultad para expedir “la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”. Como se puede observar su materia no se limita a la organización, sino que incluye también el funcionamiento de las Cámaras. Razón por la cual no existe impedimento para adicionar reglas funcionales en este cuerpo normativo.

El anterior criterio puede ser útil para superar la controversia acerca de la facultad de las Cámaras para crear un reglamento en materia de funcionamiento del Congreso, lo que resulta una mejor alternativa que crear un reglamento de la misma jerarquía que la Ley Orgánica, opción que podría el problema.

Por otra parte con respecto a expedir un reglamento derivado de la Ley Orgánica, esto supondría que estaría limitado a las materias incluidas en ésta, por lo que los debates, así como las votaciones no podrían formar parte de este ordenamiento, ya que como lo hemos mencionado, la Constitución dispone que sea el reglamento de debates – ahora Ley Orgánica – el que los regule, además de que no pueden considerarse estas materias como menores, ya que constituyen las normas de producción legislativa de nuestro país. Es por lo anterior que es conveniente considerar la posibilidad de incluir las normas funcionales básicas en la Ley Orgánica y a partir de ésta crear la reglamentación específica, la cual podría ser expedida en forma independiente por cada Cámara.

La legislación ordinaria

La legislación ordinaria constituye una fuente de Derecho Parlamentario, ya que si bien el Parlamento cuenta con autonomía de regulación en materia de organización y funcionamiento, ésta no puede extenderse a las materias ya reguladas por las leyes ordinarias. Sobre este problema, Michela Manetti (1990) señala que el reglamento (parlamentario) aludiendo a la legislación de producción autónoma por las Cámaras “tiene como objeto exclusivo la disciplina de las relaciones entre sujetos político – parlamentarios, por lo que todas las relaciones que se refieran a otras materias, o referidas a terceros no son de su competencia, y encuentran su fundamento en las

leyes”. Como puede observarse las materias normadas por el parlamento, que no constituyen una función esencial de éste y que siguieron el procedimiento legislativo ordinario, no deben ser objeto de legislación parlamentaria especial. En los casos en que ya exista legislación general el Parlamento debe aplicarla limitándose a reglamentarla de ser necesario.

Diversas son las normas ordinarias que pueden impactar en el funcionamiento de las Cámaras, en especial en materia administrativa, tal es el caso de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que es uno de los más claros ejemplos de la legislación ordinaria que se aplica en el ámbito administrativo interno de la Cámara de Diputados. En esta materia, se puede observar claramente la limitación normativa del Congreso, ya que esta legislación eminentemente administrativa se aplica al interior de la Cámara de Diputados, en virtud de lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución.

Los acuerdos parlamentarios

Los acuerdos parlamentarios son resoluciones dictadas por los plenos de cada Cámara, estos pueden dividirse para su estudio en acuerdos parlamentarios declarativos y normativos; los primeros constituyen una declaración política, no vinculante de la Cámara en su conjunto, dirigida a un órgano federal, estatal o municipal, o incluso a un gobierno extranjero. Un ejemplo de esto es: el *“Acuerdo por el cual la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión condena la violación del territorio mexicano por parte del personal que está edificando la valla metálica entre las ciudades de Douglas, Arizona, y Agua Prieta, Sonora”*. Este tipo de acuerdos no constituyen una fuente de Derecho Parlamentario.

Para efecto de nuestro trabajo los acuerdos que analizaremos son los que forman parte de las fuentes de Derecho Parlamentario, a los que denominaremos acuerdos parlamentarios normativos, que a su vez podemos dividir en funcionales y organizativos. Un ejemplo de los primeros lo constituye el: *“Acuerdo parlamentario relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación”*, y en el segundo caso un ejemplo es el: *“Acuerdo de la Junta de coordinación Política, por el que se crea la Comisión Especial de Ganadería”*.

Los acuerdos parlamentarios normativos son disposiciones unicamerales que desarrollan o interpretan las normas del Reglamento y de la Ley Orgánica, en virtud de que éstas son de mayor jerarquía, al ser expedidas por el Congreso en su conjunto. El fundamento para expedir estos acuerdos lo encontramos en la fracción I del artículo 77 constitucional, que faculta a las Cámaras en lo individual para dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.

Este tipo de normas comenzó a utilizarse con mayor frecuencia y alcances en 1997, año en que a falta de mecanismos en la Ley Orgánica para resolver los problemas derivados de la conformación de la LVII Legislatura, fue necesario la aprobación de acuerdos parlamentarios para superarlos, estos acuerdos modificaban indirecta pero radicalmente las disposiciones de la Ley Orgánica, no obstante constituían la única alternativa viable. Esta salida se empleó ante la imposibilidad de constituir la Gran Comisión que preveía la ley, por lo que mediante un acuerdo parlamentario, la Comisión de Régimen Interior y Concentración Política, creada en la LV Legislatura, se erigió como órgano máximo de gobierno de la Cámara de Diputados.

En el caso del Reglamento Interior, fue en la LVII Legislatura cuando se crean los primeros acuerdos que afectarían las normas de funcionamiento,

ya que al perder el grupo hegemónico por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, se presentaron dificultades en el desarrollo de los debates, la integración del orden del día y las votaciones. Por esta razón, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, propuso la aprobación de un acuerdo parlamentario, mediante el cual fuera posible la aprobación de un acuerdo parlamentario, mediante el cual fuera posible dinamizar las actividades legislativas. Como puede observarse el acuerdo surgió de la urgente necesidad de modificar en ese momento las reglas de funcionamiento del Pleno, ya que con la nueva conformación esto se había complicado, razón por la cual los cambios eran apremiantes. Esta medida se planteó como transitoria en tanto se realizaban las modificaciones de la Ley Orgánica, sin resolver el problema de la legislación funcional contenida en el Reglamento interior, misma que a la fecha no ha sido objeto de modificación alguna; por el contrario; el mecanismo de los acuerdos parlamentarios se ha establecido como una práctica reiterada.

Las disposiciones contenidas en el “Acuerdo” que regulaban las facultades que se atribuyeron a la Comisión de Régimen Interior, pasaron a la Ley Orgánica en 1999, como las que tenían que ver con los nuevos servicios de información y la memoria documental.

Una vez aprobadas las reglas mínimas para la operación del Pleno, el 2 de diciembre se presentó un acuerdo para regular las reuniones de las comisiones y comités el cual fue aprobado en la misma sesión.

Estas disposiciones regulaban el sistema de comisiones en lo concerniente a sus juntas directivas, reuniones y atribuciones. En lo que respecta a esta última parte varios de los preceptos fueron recogidos por la Ley Orgánica de 1999.

Como puede observarse los acuerdos parlamentarios no sólo obedecen a la necesidad de crear una legislación especial para cada cámara, sino que también flexibilizan la aprobación de las reglas de funcionamiento de las asambleas, ya que permiten que una sola modifique sus reglas sin intervención de la otra.

En la formación de los acuerdos parlamentarios se han aplicado los principios inspiradores del Derecho Parlamentario que son flexibilidad y la discontinuidad. El primero que se manifiesta en la forma de producción del Derecho Parlamentario, mientras que el segundo, se caracteriza por considerar a esta rama del derecho como un conjunto de reglas que se dan los parlamentarios al inicio de la legislatura, que en coherencia con la concepción contractualista, no puede vincular más que a las partes contratantes, dejando de completa libertad a las asambleas venideras para que sean ellas mismas las que se regulen.

Desde la implementación de los acuerdos parlamentarios como normas funcionales de la Cámara de Diputados, éstos han sido retomados por las legislaturas posteriores las cuales los han ratificado o bien modificado su contenido. En lo anterior vemos aplicado el principio de discontinuidad, no obstante las normas son prácticamente las mismas. Es el caso del Acuerdo parlamentario, relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, que es prácticamente el mismo texto que el de la anterior legislatura.

No obstante que los acuerdos parlamentarios permiten flexibilizar la creación de normas que regulan el funcionamiento del Congreso pueden producir algunas contradicciones con el reglamento interior, aún vigente y con el propio texto constitucional, lo cual deja en evidencia la necesidad de una nueva reglamentación funcional a la que se incorpore esta característica.

Se debe reconocer que los acuerdos fueron de gran utilidad en los momentos en que la falta de una regulación funcional adecuada amenazaba con paralizar los trabajos de la Cámara de diputados y con esto del Congreso en su conjunto; sin embargo, debemos recordar que esas medidas, si bien fueron planteadas como urgentes también lo fueron como transitorias, razón por la cual es necesario dotar a las Cámaras en su conjunto de una nueva regulación funcional acorde con las necesidades actuales.

Los estatutos internos

Los estatutos internos son normas unicamerales de organización que reglamentan las disposiciones en materia estructural de la Ley Orgánica. Su fundamento lo ubicamos en la fracción III del artículo 77 constitucional, que dispone que cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra, nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.

El texto constitucional hace referencia a los empleados de la secretaría, es decir, a toda la estructura burocrática que se organiza al interior de cada Cámara, por lo que el reglamento de la secretaría a que hace alusión este artículo es tanto el estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del servicio de carrera de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de mayo de 2000, como el “Estatuto del Servicio Civil de Carrera” de la Cámara de Senadores publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre del mismo año.

Los precedentes

Los precedentes son resoluciones que resuelven caso a caso los problemas que se presentan en el desarrollo de las sesiones sin llegar a tener alcance general, y carecen por ello de valor normativo. No obstante, pueden servir de base para el surgimiento de verdaderas disposiciones generales.

Los precedentes se forman – siguiendo lo señalado por Alonso de Antonio – generalmente en el curso de los debates y son competencia de los Presidentes de las Cámaras, los cuales no se incorporan formalmente al texto del Reglamento, pero sí se publican en los boletines oficiales y se añaden como anexos.³⁴ Sobre este particular Fernando Santaolalla (1990) señala que como manifestación natural de su función directiva de los Presidentes interpretan los reglamentos, lo que les capacita para resolver las dudas que por oscuridad o insuficiencia normativa pueden presentarse durante las deliberaciones y trabajos parlamentarios.

Francisco Berlín (2000) señala que los efectos del precedente son sensibles dentro del Parlamento, ya que sus órganos rectores los toman en consideración para resolver situaciones específicas similares a alguna que ya fue resuelta.

En nuestro sistema parlamentario, si bien no se prevé una compilación de los precedentes constituidos por las resoluciones del Presidente de la Mesa Directiva, los trámites que éste dicta interpretando la legislación parlamentaria a falta de una norma aplicable exactamente al caso concreto, son invocados por los legisladores cuando se presenta una controversia sobre algún trámite que se ordena en la sesión o bien cuando se presenta una propuesta de modificación de las normas funcionales del Congreso.

³⁴ ALONSO DE Antonio, José Antonio, Op. Cit., p. 29.

Finalmente se debe destacar la necesidad de recopilar y sistematizar las resoluciones que constituyen precedentes, ya que al no guardar registro de los mismos, un trámite similar puede ser resultado en diversas formas aun en la misma legislatura.

El derecho Parlamentario comparado

Una fuente del Derecho Parlamentario que reviste una gran importancia es el Derecho Parlamentario comparado, ya que si bien gran parte de las figuras jurídicas en general que rigen en el mundo se inspiran en diseños tornados de otros Estados, en el Derecho Parlamentario esta influencia todavía más marcada.

Sobre este particular Vincenzo Miceli (1910) opina que el Derecho Parlamentario de otros Estados debe ser considerado una fuente indirecta del Derecho Parlamentario italiano. Opinión que destaca la importancia de los sistemas parlamentarios comparados, mismo que pueden ser tomados como referencias de un Estado a otro.

Francisco Berlín (2000) también refiere al Derecho Parlamentario comparado como una fuente importante del Derecho Parlamentario y agrega que es común para el estudio de cualquier disciplina remitirse a las normas jurídicas de otras naciones para recoger principios, sistemas u órganos para aplicarlos en otra nación atendiendo a sus particularidades.

Es de destacarse que si un país ha captado el modelo parlamentario de otro y le ha impreso características similares puede presumirse que las soluciones sean también similares.

Algunas opiniones señalan que el Derecho Parlamentario está formado en gran parte por principios universales o la suma de reglas técnico-jurídicas

universalizables. Si consideramos al Derecho Parlamentario como meras reglas técnicas, éstas pueden ser tomadas como universales por lo que constituirían en un instrumento que puede utilizar cualquier colegio o asamblea, ya que su finalidad no será otra que asegurar un eficiente desarrollo de sus trabajos de la forma más libre que sea posible. No obstante, como ya ha sido comentado el derecho Parlamentario reviste características muy complejas y su desarrollo va de la mano de las circunstancias políticas de cada Estado, razón por la cual, si bien los sistemas parlamentarios de otros países constituyen importantes referentes en la formación y evolución del Derecho Parlamentario nacional, sólo es posible aplicar la característica de universalidad a algunos de sus principios.

Autonomía parlamentaria

De acuerdo con Karl Loewenstein (1983), la autonomía del Parlamento consiste en que la asamblea debe estar organizada y operar de tal manera que pueda llevar a cabo su tarea sin la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder o de fuerzas extraconstitucionales. “La autonomía funcional se concreta en el principio de *self-government* (autogobierno) interno: el parlamento puede ordenar y gestionar, propia e ilimitadamente, sus cuestiones internas”, las reglas y técnicas necesarias para su realización quedan fijadas generalmente en el reglamento parlamentario.

Como se desprende del anterior comentario, la autonomía del parlamento es una de sus características esenciales, ya que se han considerado que como representantes directos de la voluntad popular que comprende a todas las expresiones políticas su organización y funcionamiento debe darse adaptando a los nuevos requerimientos de los sistemas

constitucionales, con lo que ha pasado de ser ilimitada a aceptar controles de constitucionalidad.

Surgimiento en Inglaterra

Como apuntábamos anteriormente, el parlamento surge como poder en Inglaterra, derivado de la larga lucha que sostiene contra la monarquía para arrebatarse poco a poco todos los poderes al Rey, con el fin de que sean asumidos por el parlamento hasta adquirir su plena soberanía. El principal referente en cuanto a la consagración del parlamento como centro del poder político es la “Glorious Revolution” de 1689, tomando en cuenta desde luego que en esa época el parlamento era la reunión del monarca con los lores y los comunes. Derivado de este movimiento se expide el acta de derechos (Bill of rights) que establece que los órganos legislativos tienen plena autonomía para regular su organización y procedimientos interiores. Apoyado en este principio, el parlamento británico desarrolló un derecho propio de cuya aplicación sólo las cámaras podrían conocer.

El artículo 9 de *Bill of rights* señala que “la libertad de palabra y de debate o de procedimientos en el Parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna Corte o lugar fuera del Parlamento”.³⁵

En este contexto surge el Derecho Parlamentario como la técnica de libertad del parlamento, concepción anterior al Derecho Constitucional moderno³⁶, el cual de acuerdo con Silvano Tosi, nace como una ciencia

³⁵ Bill of rights de 1689. The Avalon Project at Yale Law School. En www.yale.edu/lawwb/avalon/

³⁶ FERNÁNDEZ MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, prólogo del libro de Ignacio Torres Muro. *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados. Monografías II. Madrid. 1987, p. 30.

empírica más bien como una técnica: la técnica de la libertad.³⁷ A partir de ese momento las teorías clásicas del Derecho Parlamentario pusieron todo su empeño en la consecución y mantenimiento de la independencia parlamentaria, en cuanto un valor fundamental que era necesario preservar. Las teorías clásicas se gestaron en el contexto de un parlamento que tenía que protegerse de las constantes agresiones de los poderes tradicionales, para lo cual la mejor medida fue declarar la soberanía de las Cámaras, lo que garantizaría su independencia funcional.

Lo forma de organización del Parlamento inglés, pasó al Derecho continental europeo, a través de los sistemas francés y alemán que lo asimilaron desarrollando sus propias teorías sobre la autonomía parlamentaria.

Sistema francés

En la Asamblea Nacional Constituyente, los primeros debates que se presentaron tuvieron como materia la necesidad de crear un reglamento de policía interior que asegurase el buen funcionamiento de la *Asamblea* en las tumultuosas sesiones que avecinaban, debates de los que surgió un reglamento provisional, el 7 de junio de 1789, que fue sustituido por el del 29 de julio del mismo año. Esta norma se ocupó de establecer órganos de dirección de la Cámara, de reconocer sus funciones, de la ordenación de los debates y de regular el uso de la palabra, así como de la ordenación de los trabajos y los medios para su difusión, normas que tenían una clara influencia inglesa.

³⁷ TOSI, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, México, 1996 p. 11.

En el modelo francés, el parlamento es el centro del sistema de gobierno. La organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional que surge de la Constitución de 1791, va a consolidar la independencia del Poder Legislativo con las características del nuevo sistema.

En el nuevo sistema la defensa del parlamento frente a los jueces, que formaban parte de la clase social derrotada por la revolución, precursores de las acciones involucionistas, el parlamento se transformó en el único depositario de la soberanía nacional, en cuanto órgano representativo capaz de materializar con sus decisiones la *volonté général*.

La autonomía de organización y funcionamiento en el modelo francés es ilimitada, debido principalmente a que erige como el ilimitado controlador del Estado – que requería la más absoluta libertad en la construcción de sus decisiones -, sin dar cabida a medio alguno de revisión de sus decisiones, lo que se fundaba en el hecho de ser el representante directo del pueblo.

Sistema alemán

La teoría constitucional alemana del siglo XIX es totalmente distinta a la francesa, para el Derecho Alemán, el parlamento es un órgano más del Estado. No obstante, autores como Gneist, van a generar una de las construcciones teóricas más importantes sobre la independencia del Parlamento, la teoría de los “*interna corporis acta*”, esta teoría es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.³⁸

³⁸ MANZELLA, Andrea. *El Parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura, 1987, p. 228; TOSSI, Silvano, Op. Cit., p. 80.

Sus antecedentes los encontramos en el Derecho Parlamentario inglés, en el concepto de los *interna proceedings*, que es la facultad de que gozan cada una de las Cámaras del Parlamento inglés para conocer de los actos que se desarrollan en su interior. Éstos constituían privilegios parlamentarios tendientes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones legislativas y de control político.

La concepción tradicional de los *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir esas discusiones, así como al procedimiento de deliberación; por otro, a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar los *códigos de procedimiento*, y lo que es más importante, la facultad de valorar discrecionalmente sobre el modo de aplicar la disciplina parlamentaria e interpretar y modificar sus preceptos. En síntesis, la pretensión consiste en que aquellas materias que comienzan y concluyen en la Cámara, no estén sometidas a ningún control externo.

Los *interna corporis* en su concepción amplia parten de la teoría clásica de garantizar la independencia del parlamento y los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones institucionales frente a los demás poderes públicos.

De la teoría de los *interna corporis* acta, deriva la doctrina de los *interna corporis norma* a que alude Fernando Santaolalla (1990) que señala que “los reglamentos parlamentarios constituyen una manifestación del poder de normación autónoma de determinados órganos constitucionales”... “los parlamentos carecen de la tutela judicial ordinaria. Su no se admite a trámite una iniciativa parlamentaria, o no se permite un turno de palabra, aunque resulten ajustados al reglamento, no hay autoridad externa a la que recurrir para obtener la imposición del precepto reglamentario supuestamente infringido. Su aplicación descansa en controles internos”.

Como puede observarse esta teoría permitió el fortalecimiento de las garantías parlamentarias con los que se crearon facultades tan importantes para las Cámaras como el hecho de poder decidir soberanamente sobre la aplicación de interpretación de las normas internas. Facultad que se encuentra prevista en forma expresa en nuestras normas parlamentarias – aunque en que forma más restringida – en el inciso b) del artículo 20 de la Ley Orgánica de nuestro congreso, que regula las atribuciones de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y en forma implícita en los artículos 23 inciso f) y 67 inciso b) de la misma Ley, que facultan a los presidentes de las dos Cámaras para determinar los trámites que deban recaer sobre las cuestiones con que se dé cuenta a su respectiva Asamblea, determinación que en ocasiones requiere de interpretación.

Con respecto a la facultad de interpretación autónoma debe señalarse que es objeto de polémica, ya que se considera vulnera el principio de Estado de Derecho, al eliminar el control jurisdiccional sobre las decisiones del Parlamento. Con lo que las Cámaras se colocan por encima del principio que establece el sometimiento de todos los poderes públicos a las leyes, y bajo el control de los jueces. Con respecto a esto es necesario comentar que si bien a nivel comparado, los controles jurisdiccionales comienzan a aplicarse a las resoluciones internas del Parlamento, las relacionadas con cuestiones esenciales, aun escapan a éstos. Es por lo anterior que resulta evidente la necesidad de replantear la concepción de la autonomía parlamentaria para adecuarla a las circunstancias políticas y sociales actuales.

Nueva concepción

El Derecho Parlamentario tiene que ser también una técnica de libertad en el parlamento e incluso frente al propio parlamento, es decir, el Derecho Parlamentario debe ordenar la vida de las Cámaras, velando por la autonomía y buen funcionamiento, pero respetando los preceptos constitucionales que son el fundamento de todo el sistema.

Actualmente, el Poder Judicial ha asumido un papel determinante en los regímenes constitucionales³⁹ replanteando el papel del resto de los órganos del Estado y particularmente el de las Cámaras, que hoy están directamente vinculadas al ordenamiento jurídico, no obstante que cuentan con autonomía organizativa, que se expresa en la autonomía de reglamentación, presupuestaria, disciplinaria y de condiciones de su personal.

Esta es una nueva concepción de los parlamentos, que a diferencia de la clásica – en la que se autolegitimaban por su relación directa con la sociedad -, los incorpora al Estado por el derecho. Es decir, sus decisiones entran en el ámbito de lo revisable, como las de cualquier otro órgano del Estado.

A partir de este momento se tiene que dejar de hablar de independencia parlamentaria y comenzar a hacerlo de autonomía orgánico funcional de las Cámaras.

Autonomía en el Congreso Mexicano

En nuestro país la autonomía para expedir la reglamentación de los órganos encargados de ejercer la función legislativa fue reconocida desde la

³⁹ FERRAJOLI, Luigi, “El Papel de la Función Judicial”, en Ferrajoli, Luigi, y Atienza, Manuel *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 89-90.

Constitución de Cádiz, que señalaba en su artículo 127 que: “en las discusiones de las Cortes, y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno interno, se observará el reglamento que se forme, por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él”. Este texto influyó en la redacción del artículo 34 de la Constitución de 1824, en el que se señalaba que “cada cámara en sus juntas preparatorias y en todo lo que pertenezca a su gobierno interior, observará el reglamento que formará el actual Congreso, sin perjuicio de las reformas que en el sucesivo se podrán hacer en él, si ambas cámaras lo estimaren conveniente”. Posteriormente en la Constitución de 1857 el artículo 72, fracción XXVIII, facultaba al Congreso “para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir a los diputados ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes”. Este precepto pasó íntegro al texto original de la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución de 1917.

Con la reforma de 1977, se suprimió esta fracción y se adicionó a un segundo párrafo al artículo 70, para que el ordenamiento que regulaba al Congreso pasara de ser un reglamento a una ley. Con esta reforma quedó garantizada la autonomía funcional y de organización de nuestro congreso, al facultarlo para “expedir la ley que regulará su estructura y funcionamientos internos”. En el texto del artículo constitucional quedó plasmado, el principio de autonomía parlamentaria derivado de la doctrina, que busca preservar la garantía de división de poderes y la garantía del mejor funcionamiento de las cámaras, autonomía que era considerada por las doctrinas clásicas del Derecho Parlamentario – que señalaban a esta materia como una técnica de la libertad del parlamento – impenetrablemente por el resto de los órganos del Estado, razón por la cual

las Cámaras gozaban de las más amplias libertad para autorregularse, ajena a cualquier control jurisdiccional de la constitucionalidad.

Francisco Javier Blanco Herranz (2002), señala que la autonomía organizativa y de funcionamiento interno de las Asambleas parlamentarias es un principio y una constante histórica, que en el momento actual lejos de atenuarse o debilitarse presenta un horizonte de mayor intensificación parlamentaria, se expresa de varias formas y en distintas materias en las cámaras y tiene en la vertiente tanto organizativa como presupuestaria su expresión más característica.

No obstante, las amplias facultades del Congreso mexicano para autorregularse, debido a la situación política que imperó en el país hasta 1997, el ejercicio de éstas fue prácticamente inexistente, sólo las normas en materia de organización tuvieron avances importantes – ejemplo de esto son las Leyes Orgánicas de 1979 y 1999- dejando a la parte funcional en ateria legislativa sin modificaciones significativas.

Existe un importante atraso en materia de regulación tanto en el ámbito de lo parlamentario como en lo administrativo, materias que deben ser reguladas a la brevedad, a la luz de un nuevo modelo de autonomía parlamentaria, a fin de que garantizar el buen funcionamiento de nuestro Congreso y el cumplimiento irrestricto del principio de legalidad.

CAPÍTULO 2 EL CONGRESO MEXICANO

Funcionamiento del Congreso

El funcionamiento del Congreso o Parlamento es uno de los temas fundamentales del Derecho Parlamentario, en el cual la autonomía reglamentaria tiene un papel determinante, razón por la que la transformación de este concepto ha marcado la pauta en la evolución de las normas de funcionamiento.

En lo que respecta a las normas que regulan el funcionamiento de nuestro Congreso, éstas están marcadas por una escasa evolución, ya que desde 1934, año en que se expidió el reglamento interior del Congreso, prácticamente no se han presentado cambios significativos, salvo en el caso de LVII Legislatura, en que las particulares circunstancias políticas que enfrente marcaron la irrupción de los *Acuerdos Parlamentarios* como forma de reglamentación del funcionamiento de las dos Cámaras.

Principios generales

Entre los principios generales que rigen el funcionamiento del Congreso, encontramos desde luego el de la autonomía, el cual ya ha sido analizado; así mismo podemos ubicar el de oralidad, publicidad, predominio de la actividad colegiada, predominio de las mayorías y finalmente del de respeto a las minorías.

- **La oralidad** es un aspecto de suma importancia en el funcionamiento del Congreso, ya que sus tareas esenciales deben desarrollarse en forma oral. No obstante, es necesario contar con documentos escritos en los que se plasmen los detalles de los actos que se celebran y que permitan preservarlos. Este principio es esencial para las asambleas, ya que éstas surgen como órganos en los que se confrontan ideas y la forma más democrática de hacerlo es la oral. El principio de oralidad es recogido por nuestra legislación parlamentaria, que dicta normas básicas para que el debate se lleve a cabo en forma ordenada.
- El principio de **publicidad** es determinante en el funcionamiento del Parlamento, en virtud de que las asambleas son sitios de diálogo y de debate en los que se busca la verdad, verdad que para el pensamiento liberal es una y se encuentra en la naturaleza de las cosas, por lo que basta propiciar las condiciones que faciliten la libre discusión de los asuntos para que ésta surja. Por eso, el derecho a la libre expresión de las ideas, que los primeros revolucionarios consideraron el más preciado tesoro del hombre y el principio de publicidad forman parte sustancial del ideario liberal⁴⁰. Actualmente, a la aplicación de este principio no se sustrae ningún órgano público, debido a que se encuentra plasmado en la Constitución, en su artículo sexto, y que impone al Estado la obligación de informar, que es reglamentada en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es reglamentada en el caso de la Cámara de Diputados por el reglamento para la transparencia y el acceso a la información pública de la H. Cámara de Diputados.

⁴⁰ TERRÓN MOTERIO, Javier, Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo, en Pau i Vall. Francese (comp), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

De acuerdo con Giuseppe De Vergotinni (2004), el trabajo parlamentario se desarrolla siguiendo el principio de publicidad, de tal forma que puedan difundirse las diversas relaciones de los debates, nivel de difusión que es menos amplio en el ámbito de las comisiones. En lo que respecta a la publicidad de los trabajos de las comisiones sobre esto actualmente existe gran polémica, la cual se inclina por imprimir la máxima apertura a las sesiones de estos órganos colegiados.

La publicidad asegura la posibilidad de conocer el contenido exacto de la actividad parlamentaria. La publicidad es garantizada por las normas parlamentarias, a través de instrumentos como las gacetas, los diarios de debates, la publicación de las actas, así como el acceso de los medios de comunicación y el público en general a las sesiones de pleno y a las reuniones de algunos órganos de las Cámaras. No obstante, los medios de publicidad del parlamento se han desvelado como marcadamente insuficientes para que los ciudadanos tengan una información cabal de la actividad parlamentaria; ante esto, las normas parlamentarias privilegian la publicidad pasiva, constituida precisamente por los medios de que dispone el parlamento para dar a conocer su actividad – la cual presenta serias limitaciones para cumplir con su cometido, ya que debe existir interés del receptor por conocerla, lo que derivará en la actividad de éste para obtenerla – dejando de lado la publicidad activa, que es aquella actividad tendiente a dar a conocer los trabajos del parlamento, sin que el receptor realice mayor actividad para ello. La publicidad activa o *publicación* prácticamente está en poder de los medios de comunicación, lo que resulta inconveniente, debido a que no es neutra, en virtud de que los transmisores seleccionan la parte que

consideran significativa y añaden a la información su propia valoración, la cual puede coincidir o no con quien general la información, ni con la verdad.

Como vemos, si bien todos los principios que rigen la actividad del parlamento requieren adecuación urgente, que permita que los trabajos de las cámaras sean difundidos por ellas mismas y no necesariamente a través de los medios de comunicación, a los que en muchas ocasiones se traslada el debate de los asuntos públicos suplantando al parlamento en una de sus principales funciones, el control.

- El **predominio de la acción colegiada** es evidente en ejercicio de las funciones del parlamento. La labor de conjunto de las cámaras expresada a través de los grupos parlamentarios, diluye la actuación individual de cada parlamentario. La colegiación de las decisiones está estrechamente vinculada al principio de mayoría. El principio de colegiación lo vemos aplicado en prácticamente todos los órganos de las cámaras, ya sean funcionales, de dirección o de administración, en donde los órganos unipersonales son la excepción. Estos pequeños colegios conservan en su composición la misma proporción que el pleno, lo que varía son los mecanismos para la toma de decisión, no obstante que éstos siempre tienen como referente, la preservación de la voluntad de la mayoría.
- Con respecto al principio de **mayoría**, el parlamento es un órgano colegiado que adopta sus acuerdos por mayoría de votos, entendiéndose que la voluntad del parlamento es la voluntad de la mayoría parlamentaria. En esto se aprecia la existencia de la ficción de la representación de la minoría por la mayoría, y de que

la voluntad de la mayoría es la voluntad colectiva señalada por Hans Kelsen (1920), ficción que está muy alejada de la realidad. No obstante de acuerdo con Rosa María Fernández, este principio puede erigirse como una forma para resolver aquellas situaciones en las que es necesario obtener una voluntad jurídica única a partir de una división real de voluntades.⁴¹

Es posible ubicar su antecedente en el pensamiento de Jeremy Bentham, quien en su obra *“Introducción a los principios de moral y legislación”*, publicada en 1780 propone como objetivo de la actividad política la consecución de la “mayor felicidad para el mayor número de personas”, pensamiento base del utilitarismo que serviría para legitimar acciones excesivamente injustas de la mayoría en contra de las minorías. No obstante este principio ha ido evolucionando para hacerlo concordante con los derechos de las minorías, es así que en su análisis resulta de suma importancia retomar lo señalado por Kelsen, quien considera este principio “muy adecuado para evitar la hegemonía de una clase, siendo característico que en la práctica resulte conciliable con los derechos de las minorías”⁴². En esta etapa es clara la influencia de las minorías en la construcción de acuerdos, ya que comienzan a disponerse los mecanismos para garantizar que las minorías sean escuchadas a fin de influir en las decisiones. Actualmente voces como la de Luigi Ferrajoli (2002) señalan que existen dos clases de normas con respecto a la producción jurídica, las formales que condicionan la vigencia y las sustanciales, que condicional la validez; las primeras disciplinan la forma de las decisiones

⁴¹ FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa Ma., *El voto parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p.14.

⁴² Op. Cit., p. 83.

asegurando la expresión de la voluntad de las mayorías, mientras que las segundas regulan la sustancia o el significado de las mismas decisiones, vinculándolas, so pena de invalidez, al respecto de los derechos fundamentales y de los demás principios axiológicos establecidos en ella, derechos que de acuerdo con este autor no pueden ser violados o modificados por ninguna mayoría. Es decir, se establece un límite tajante al derecho de las mayorías a decidir. El principio de mayoría es de gran importancia para el funcionamiento de las asambleas legislativas, ya que para que pueda tomar decisiones formalmente válidas éstas deben contar con la anuencia de la mayoría de los miembros, lo que hace necesaria la negociación y el acuerdo de los diversos grupos representados. Este principio no debe constituir una dictadura de la mayoría sobre la minoría, sino que debe garantizar acuerdos que sean el resultado de influencias recíprocas, consecuencia del choque ideológico.

De acuerdo con lo señalado por Kelsen (1920), si una minoría es privada por completo de influencia, renunciará a su intervención, puramente formal y, por consiguiente inútil e incluso perjudicial en la formación de la voluntad colectiva, despojando así a la mayoría de su carácter como tal, lo que traería consecuencias negativas para la legitimidad. Debe tenerse presente que al interior de las asambleas la participación de las minorías resulta determinante para el buen funcionamiento de éstas y sobre todo para legitimar sus decisiones.

- Finalmente con respecto al **respeto de los derechos de las minorías**, debe señalarse que el principio del gobierno de las mayorías encuentra su equilibrio en el respeto del derecho de los

grupos minoritarios. Con respecto a esto Kelsen señala que la mayoría supone la existencia de una minoría, y por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultando de ellos, si no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Es por esto que las cámaras deben formar sus decisiones tomando en consideración criterios razonables de los grupos minoritarios expuestos en los debates – para lo que es necesario que la legislación parlamentaria garantice a ultranza la libertad de debate que consagra a su vez la libertad de expresión – y desde luego respetar los derechos constitucionales y reglamentos de sus miembros, los cuales también encuentran protección a nivel jurisdiccional.

Calendario de trabajo y orden del día

Actualmente los parlamentos son órganos con una importante carga de asuntos que resolver, en este contexto el calendario de trabajo y el orden del día revisten gran importancia, ya que la finalidad de ambos es organizar los distintos asuntos que requieren ser tramitados por el pleno o por las comisiones.

El calendario de trabajo es una programación más o menos genérica de los asuntos que deben tramitarse por las cámaras en un cierto periodo de tiempo, cubriendo, en todo caso, una pluralidad de sesiones. Este principio se erige como una protección de los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en las constituciones modernas, mediante la programación previa de los asuntos a tratar, que da certeza a los diversos grupos representados.

En nuestra legislación la integración de éste corresponde en el caso de la Cámara de Diputados a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, de acuerdo con el artículo 38 inciso a) de la Ley Orgánica del Congreso, que determina que entre sus facultades está: “establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones”, en el caso del Senado, en virtud de lo dispuesto por el inciso d) del artículo 82 de la misma Ley, esto es una facultad de la mesa directiva.

El orden del día no es más que la relación de asuntos que debe conocerse por el órgano correspondiente - pleno o comisión - en una determinada sesión, siendo posible su agotamiento y su posible continuación en sesiones ulteriores.

El control del orden del día es de suma importancia en virtud de que las cámaras únicamente pueden tratar los asuntos previamente establecidos en este. El que se incluya un asunto para la sesión concreta puede tener consecuencias importantes. Lo anterior en virtud de que la inclusión un asunto sin garantizar mayoría por no contar con el tiempo suficiente para las negociaciones, puede derivar en el rechazo de un proyecto importante.

El contenido del orden del día es esencial en la vida parlamentaria y de ahí la tensión histórica del gobierno–parlamento para contar la facultad de fijarlo. En la actualidad es práctica común de Derecho Comparado la prevalencia del parlamento para estos efectos. En diversos ordenamientos, la fijación del orden del día y la posible predisposición de calendarios de trabajo más amplio de la asamblea caen dentro de la competencia gubernamental o en la de los órganos asamblearios. El control de orden del

día es de suma importancia porque por lo general, las cámaras solo pueden tratar los asuntos preestablecidos en el mismo.

Puede observarse que en los ordenamientos que siguen el modelo inglés, corresponde al gobierno establecer el orden del día en sintonía con lo previsto por el programa gubernamental enunciado al inicio de la legislatura, en Francia la Constitución en su artículo 48 formalmente establece que la conformación del orden del día corresponde a cada Cámara, sin embargo, reconoce competencia al gobierno para establecer prioridad, en el caso del Congreso de los Estados Unidos de América son los órganos parlamentarios los que forman el orden del día y específicamente la comisión de reglamento tratándose de la cámara de representantes.

En nuestro congreso la formación del orden del día es la facultad de la mesa directiva de acuerdo con el inciso) del artículo 20 con respecto a la Cámara de Diputados en inciso b) del artículo 66 con respecto al Senado , ambos de la Ley Orgánica del Congreso; en el primer caso, se debe tomar en cuenta el calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y en el segundo, las propuestas de la Junta de Coordinación Política y de los senadores. La Cámara de Diputados ha desarrollado un procedimiento específico para regularlo en los artículos tercero, cuarto y quinto del *“Acuerdo parlamentario, relativo al orden día el día se las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operaciones del sistema electrónico de votación”*⁴³, en el senado , este procedimiento se regula por el *“Acuerdo Parlamentario por el que se emiten las Reglas provisionales sobre la Conformación del Orden del Día”*⁴⁴, desarrollan un procedimiento para formular el orden del día.

⁴³ Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados del 27 de septiembre de 2006.

⁴⁴ Gaceta parlamentaria del Senado de la República del 17 de octubre de 2006.

Quórum

Rece Bothwell (1964), señala que el quórum es el número mínimo de miembros presentes en la asamblea exigido para que puede hablarse a nombre de la totalidad: en representación legítima de todos los que componen el grupo, es el mínimo requerido para que cualquier asamblea puede expresarse oficialmente. Nosotros consideramos que el quórum es el número necesario de miembros de una Cámara para quedar instalada, deliberar o tomar decisiones válidamente. Que éste sea un requisito puramente numérico se debe al hecho de que no deja de ser un recordatorio a los diputados y senadores de que deben de recurrir a las sesiones de pleno y de comisiones, además de la inconveniencia que supone el que los acuerdos tomados por un número muy reducido de legisladores vinculen a la totalidad de la asamblea y puedan tener efectos fuera de las Cámaras.

El establecimiento de quórum está ligado al principio de predominio de las mayorías, es decir que estas puedan tomar decisiones que vinculen a toda la asamblea. La verificación del número legal de miembros presentes se constituye como una forma de garantía de la mayoría contra los golpes de las minorías, el cual resguarda sobre todo del principio de representatividad de la decisión parlamentaria; este puede convertirse si no se calcula correctamente, en un instrumento temible aun en las manos de minorías muy reducidas empeñadas en obstaculizar los trabajos parlamentarios.

Un claro ejemplo de la vulneración de este principio lo encontramos en el proceso de reforma constitucional previsto por el artículo 135 de la Constitución que prevé que para reformar la Carta Magna se requiere del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. Lo que significa

que con un quórum ordinario en la Cámara de Diputados es posible que apruebe un proyecto de reforma constitucional con el voto de únicamente 169 legisladores y en el Senado con 45 votos, lo cual vulnera el principio de rigidez constitucional y desde luego el principio de la voluntad de la mayoría.

Actualmente uno de los temas más controvertidos de nuestro Congreso es el quórum, en razón de que en ocasiones las reuniones del Pleno lucen vacías, lo que a nivel de percepción pública en el Congreso es sumamente negativo, además de que se propicia su reiterada verificación durante las sesiones⁴⁵, que trae consigo dilaciones en el desarrollo de los trabajos del Pleno.

No obstante, se debe señalar a favor de los legisladores, que a la par de la sesión del Pleno se desarrolla un importante número de reuniones de comisiones y órganos a los que pertenecen los legisladores, que en algunas ocasiones revisten mayor importancia para los trabajos de las Cámaras, ya que en estas se toman decisiones de gran importancia para los trabajos de las Cámaras, ya que en estas se toman decisiones de gran importancia, mientras que en el Pleno se dedica mucho tiempo al planteamiento de posiciones políticas con respecto a problemas muy específicos que solo interesan a los legisladores que tienen que ver con la problemática que se describe, por lo que el hecho de que en el Pleno no haya un gran número de legisladores, no supone irresponsabilidad de éstos con respecto a los trabajos del Congreso, ya que la mayoría se encuentran en otras reuniones dentro de los edificios de las Cámaras.

De acuerdo con la problemática descrita, es necesario considerar la convivencia de eliminar o bien flexibilizar la regla que exige el quórum para que una sesión pueda desarrollarse, manteniendo la exigencia de éste sólo

⁴⁵ El artículo 122 del Reglamento Interior del Congreso General, establece que por acuerdo del Presidente o a petición de un miembro de la Asamblea se puede verificar el quórum

como requisito para iniciarla y llevar a cabo una votación. Por otra parte, es necesario establecer que excepcionalmente las convocatorias a sesiones de comisiones coincidan con las sesiones del Pleno. Con estas medidas no estaría vulnerando la garantía de protección de las minorías sino que solo se adaptaría la norma a las circunstancias actuales de los trabajos legislativos.

Votaciones

Como presupuesto al tema de las votaciones es necesario determinar que es el voto parlamentario, el cual se define como el derecho y deber de expresión de la voluntad de diputados y senadores, en calidad de representantes, dentro de las cámaras legislativas y en ejercicio de su mandato. El cual se diferencia del voto ciudadano en que este se hace siempre y a pesar del amparo del mandato representativo y la prohibición del mandato imperativo, en virtud y función de los intereses de los representados.

La toma de decisiones de las asambleas se toma mediante el principio de mayoría el cual se expresa mediante las votaciones. Estas votaciones revisten distintas modalidades entre las que podemos distinguir el voto secreto y el voto público. En el primero, no se puede identificar al emisor y por supuesto su opinión, lo cual puede ser contrario al principio de publicidad pero en ocasiones necesario; en el segundo; puede verificarse tanto el votante como su opinión. Para llevar a cabo estas votaciones se dispone de diversos mecanismos como las papeletas, el voto oral o de viva voz, el levantar la mano o ponerse de pie y desde luego la votación electrónica.

Otra modalidad prevista en nuestra legislación es la que se divide en votación en lo general y en lo particular. La votación en general de acuerdo con el artículo 117 del Reglamento se lleva a cabo una vez declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general se debe proceder a las votación en tal sentido. Para realizar las votaciones el propio Reglamento establece en el artículo 146 tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula. En lo que corresponde a las votaciones en lo particular, en el artículo 118 del Reglamento señala que cerrada la discusión de cada uno de los artículos en particular, el presidente de la Cámara debe preguntar si ha lugar o no a proceder con la votación del artículo; si el Pleno resuelve en sentido afirmativo debe votarse; en caso contrario, debe ordenarse que sea regresado a la comisión dictaminadora.

Funciones del Congreso

Funciones del Estado

El poder es uno e indivisible como lo señala la doctrina constitucional, éste se ejerce a través de múltiples funciones que realizan los órganos de poder. Estas funciones dependen una de la otra y son el medio para que el Estado cumpla con sus fines. Ahora bien, la división de poderes es el medio para resolver el problema de distribuir y controlar el ejercicio de la potestad estatal, además es el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir con determinadas funciones y que estas se cumplen más eficientemente y sin excesos de los titulares de los órganos, si son realizadas por entes distintos. Estas funciones se denominan funciones estatales y son “las diversas actividades del Estado en cuanto constituye diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad

estatal”⁴⁶. Estas funciones son múltiples y no deben confundirse con los órganos del Estado.

Función legislativa

Esta función es una de las actividades más importantes que lleva a cabo el Estado, se ejerce de manera formal o material, en sentido formal es la función desarrollada por el Congreso o Parlamento. Desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo⁴⁷. En nuestro sistema, el órgano que ejerce formalmente esta función es el Congreso de la Unión, y es considerada su función esencial, debido a lo que se le denomina Poder Legislativo.

Con respecto a la función legislativa podemos decir que la producción normativa es una función clásica de las asambleas, entendida como sucesión ordenada de actos parlamentarios que, en aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias, conforman la voluntad de las Cámaras expresada en normas de aplicación general. De acuerdo con Ricardo Guastini (2003), ésta consiste en la producción de normas generales y abstractas, la cual subordina a las funciones jurisdiccional y ejecutiva, en virtud de que presumen lógicamente normas que aplicar, finalmente señala que es ejercida de forma centralizada por una asamblea o colectivamente por dos distintas asambleas. En la función legislativa se evidencia la potestad y el imperio del Estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas

⁴⁶ CARRE DE MALBERG, René, Teoría general del Estado, Lion Depetre José, (trad.) Facultad de Derecho, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México 1998, p. 24

⁴⁷ FRAGA, Derecho Administrativo, Porrúa, México. 1997. P. 37

generales, abstractas e impersonales y coercitivas; en desempeño de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga a la ley⁴⁸. De lo anterior se infiere que esta función es básica para el funcionamiento del Estado y que su fin es producir normas de carácter general y que solo el Congreso en ejercicio de esta, puede dictar normas con jerarquía de Ley.

Así Ley, en el sentido constitucional de la palabra, es toda decisión que se toma en forma legislativa por el órgano legislativo; es decir, ningún otro órgano del Estado puede aprobar leyes, pues éstas como normas superiores están reservadas al Congreso. Esta es una función normativa del Congreso, que debe ser diferenciada de la función normativa secundaria que ejerce el Presidente de la República al reglamentar las leyes que expide el Congreso, con fundamento en lo previsto por el artículo 89 de la Constitución Federal.

La función legislativa se considera la más importante, según el planteamiento tradicional, la adopción de leyes parlamentarias coincidiría con la competencia parlamentaria de adoptar normas jurídicas de alcance general, caracterizadas por la abstracción e innovación. Si bien la función legislativa es considerada la típica de los parlamentos, su significado ha variado, en virtud de que actualmente no sólo implica el acto de aprobación formal de los textos legales, ya que las distintas fases que comprende el proceso de aprobación son sustanciales porque mediante ellas se cumplen las funciones de publicidad e integración de intereses, inherentes a los órganos legislativos actuales.

Adicionalmente debemos comentar que si bien legislar, para hacer frente a los problemas fundamentales de la sociedad, es una de las más importantes tareas del Congreso, a nivel mundial, los parlamentos están dejando en manos del Poder Ejecutivo la tarea de formular normas y reglamentos

⁴⁸ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2003. Op. Cit.,p. 303.

precisos para manejar determinados problemas. La transformación más importante que ha venido experimentando el parlamento, radica en que hoy más que un *poder legislador* es un *poder controlador*, lo que se debe a que durante el periodo del Estado liberal abstencionista, el parlamento dedicaba su actividad fundamental a legislar, ya que el campo de lo público era reducido y permitía la regulación parlamentaria prácticamente en su totalidad además de que al ser de la acción del Estado tan reducida, la función controladora se limitaba a las grandes decisiones políticas.

En el caso del Congreso Norteamericano, la pérdida de importancia de la facultad legislativa, se debe entre otros aspectos a que los legisladores no tienen el tiempo ni la experiencia necesarios para resolver las complejidades de la gran variedad de asuntos de que tiene que ocuparse, además de que por motivos políticos, quienes hacen las leyes a menudo deciden dejar la creación de políticas específicas en manos de los funcionarios del Ejecutivo.⁴⁹

Por otra parte, en España las propuestas que se plantean para redimensionar la facultad legislativa se centran en efficientar la operación del pleno, para lo que se pretende reenviar al Poder Ejecutivo la instrumentación de los detalles técnicos de una determinada normativa, una vez que sus grandes líneas han sido debatidas en el pleno, lo que de acuerdo con Luis López Guerra (2002) supone una *potenciación de la legislación delegada* de manera que la labor del parlamento pudiese centrarse en los grandes temas de interés general, traducidos a leyes bases, dejando su instrumentación concreta a la institución gubernamental.

A pesar de que la tendencia a nivel mundial es dar mayor importancia a la función de control sobre la de legislar, en el Congreso Mexicano ésta última sigue siendo la más importante. Es por esta razón que los medios de

⁴⁹ WATSON, Richard A., *Democracia Americana, Logros y Perspectivas*, Editorial Limusa, México 1989, p. 236.

comunicación han establecido criterios de productividad de los legisladores, basados en la cantidad de iniciativas que presentan; lo cual no refleja la eficiencia ni la productividad que un legislador puede tener en el desempeño de su encargo, ya que la función legislativa no es la única que lleva a cabo.

Proceso legislativo

Las fases por las que debe pasar todo proyecto de ley para originarse y entrar en vigencia son cinco: la iniciativa, la deliberación, la adopción, la promulgación y la publicación. En sentido amplio todas estas operaciones son elementos de la legislación y del procedimiento legislativo, por cuanto que la verificación de cada una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos. Como ya ha sido comentado, la Declaración de Derechos de 1689, en su artículo 9, estableció la autonomía de procedimientos en el parlamento, autonomía que prevalece, razón por la que las frases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito exclusivo de decisión de las Cámaras, se resuelven conforme a lo establecido en sus procedimientos internos.

Sobre el particular Fernando Ortiz Arana y Onosandro Trejo Cerda (2005), después de desarrollar la diferencia entre proceso y procedimiento legislativo, señalan que el proceso legislativo se vincula al ámbito de acción que corresponde estrictamente al “*órgano legislativo*” y agregan que las etapas que lo conforman son: 1. Iniciativa, 2. Dictaminación, 3. Discusión, 4. Aprobación, 5. Expedición de la ley. Como se observa este planteamiento deja fuera las fases que no se encuentran entre las facultades de las Cámaras – como son la publicación que corresponde al Ejecutivo -, ya que ésta corresponde al procedimiento legislativo.

Con respecto a las fases del procedimiento legislativo, Santaolalla (1990) señala que abarca tres grandes fases: la fase de iniciativa, la constitutiva – de naturaleza parlamentaria en el sentido que se desarrolla íntegramente en las Cortes Generales (Poder Legislativo), a las que compete la potestad legislativa- en la que se aprueba el proyecto o proposición y una fase integrativa de eficacia. Algunos autores ubican la fase interna del parlamento en el entorno del llamado *procedimiento parlamentario*, el cual se define como un método que hace posible la libertad ordenada en la deliberación, procedimiento al que también se le denomina *proceso de decisión parlamentaria*, mediante el cual el parlamento culmina en la decisión (sea esta una ley o un acto de dirección o una sanción de control o un diseño de coordinación) a través de una serie de actos y fases unificados al fin común.

Las fases del procedimiento legislativo que se encuentran en el ámbito de las Cámaras forman parte del procedimiento parlamentario, regulado por el marco normativo del Congreso, el cual garantiza la libertad en el desarrollo de los trabajos de los legisladores y es formado autónomamente, cada etapa de este proceso cumple con una función específica del parlamento como la publicidad o la integración de intereses, por lo que han pasado de ser instrumentales a sustanciales.

El proceso de formación de las leyes, en lo que corresponde al Congreso puede ser ubicado entre los principales medios de control parlamentario. De acuerdo con Cecilia Mora Donato son dos las características esenciales para considerar al procedimiento legislativo como instrumento de control, la participación de las minorías en el proceso de elaboración y aprobación de las leyes –razón por la que su participación debe estar garantizada en la legislación – y la publicidad, la cual reviste suma importancia no sólo al

momento del resultado final, sino también durante todo el proceso de integración de las voluntades.⁵⁰

A continuación se analizarán las fases del proceso legislativo que no han sido objeto de revisión en los anteriores apartados.

Iniciativa

La iniciativa, estriba en la potestad de formular un texto que debe tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley⁵¹. Esta consiste en un acto formal a través del cual se expresa lo que corrientemente se define como “*petición*” de cierta disposición legislativa, expresada por la sociedad nacional o por sus componentes. Arteaga Nava (2001) señala que “una iniciativa, en su sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la constitución otorga y reconoce a ciertos públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto”.

La iniciativa o presentación a las Cámaras de un proyecto legislativo no es por sí sola un acto de potestad legislativa, sino que solamente da impulso a la labor de la legislación; por indispensable que sea, sólo constituye una condición preliminar de la formación de la ley y no una parte integrante de su adopción. El momento de la iniciativa de las leyes constituye parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho.

⁵⁰ MORA, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006, pp. 163-195.

⁵¹ PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2ª Ed., Civitas, Madrid, 1997, p. 788.

En nuestro país, la iniciativa legislativa a nivel federal no es facultad exclusiva del Congreso, ya que diversos sujetos la ostentan con lo que se configura un sistema de titularidad difusa, abierta e integrativa.

Dictamen

La fase de dictamen o de dictaminarían es la relativa a los trabajos realizados en las Comisiones para llegar al dictamen de un proyecto de ley o decreto, de tal forma que con su decisión permitirán que el pleno debata la iniciativa ya con la referencia del examen previo realizado por la comisión.

Esta fase posteriormente a que es presentada la iniciativa ante el pleno de la Cámara, momento en el que el presidente de la Mesa Directiva respectiva, en ejercicio de sus facultades, dicta un turno para que ésta sea enviada a la comisión o comisiones que corresponda por su materia. La deliberación en comisiones es la fase a la que se denomina dictaminarían, la cual debe llevarse a cabo de acuerdo con el artículo 87 del reglamento del Congreso General en un plazo de cinco días una vez que se haya recibido, tiempo que resulta insuficiente para procesar la mayoría de las iniciativas, ya que éstas prestan un alto nivel técnico que complica su análisis, lo que aunado a la enorme carga de trabajo de las comisiones complica su trámite. Lo que ha derivado en el incumplimiento recurrente de la prescripción reglamentaria no obstante que el artículo 91 del mismo reglamento prevé un dispositivo que debe ser utilizado en caso de que la comisión considere “necesario o conveniente demorar o suspender” la generación de un dictamen, éste no es utilizado.

Es de destacarse la falta de regulación con respecto a la producción de dictámenes, la cual se reduce a unos cuantos artículos del reglamento, que

reducen los requisitos para su presentación a: incluir una parte expositiva de las razones en que se funde, concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación y que éste sea firmado por la mayoría de los miembros que integran la comisión.

El dictamen forma parte del trabajo preparatorio que generan las comisiones en apoyo a la asamblea en pleno, éste sólo constituye una opinión fundada del grupo de legisladores especialistas, que no vincula a la asamblea, sino le aporta elementos para la toma de decisiones. No obstante en gran parte de los parlamentos más avanzados del mundo las decisiones propuestas por las comisiones en sus dictámenes son sistemáticamente confirmadas por las asambleas⁵².

De acuerdo con el artículo 39 de la Ley Orgánica, las comisiones ordinarias tienen a su cargo la tarea de dictamen legislativo. Los dictámenes pueden ser aprobatorios, negativos o de rechazo de la propuesta o parte de ésta. Sobre el particular se ha polemizado en distintas ocasiones, señalando que, los legisladores deben limitarse a aceptar o rechazar la propuesta sin modificarla, lo cual de hecho es una práctica recurrente.

Una vez generados los dictámenes por las comisiones, previo al debate en el pleno deben presentarse las lecturas de éstos, trámite que en sus orígenes era de suma importancia pero que en la actualidad se considera anacrónico.

Debate en el Pleno

⁵² WILSON, James, *El gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa, Tercera reimpresión, México, 1999, p. 256.

La fase de debate es una de las más importantes, en ésta, los principios de oralidad y publicidad encuentran su máxima expresión; esta etapa supone un marco idóneo para la integración de intereses, en especial los más controvertidos que no han podido ser objeto de acuerdo al interior de las comisiones.

Con respecto a este tema debemos destacar que una de las más severas críticas que enfrentan los parlamentos actualmente que tiene que ver con la discusión de los proyectos de ley que aprueban, los cuales en muchas ocasiones se limitan a confirmar sin cambio los proyectos enviados por el gobierno.

Los debates actualmente son oscuros y muchas veces ininteligibles para el público, además de que se realizan con gran lentitud. Estas críticas podrían evitarse si se dedujeran las consecuencias lógicas de la condición del parlamento como foro de representación de interés sociales, a través de los partidos, ya que se debe tomar en cuenta que se debe buscar el mejor resultado posible de la pluralidad de posiciones existentes, consideradas desde la contraposición entre las mayorías y minorías, y el que el pluralismo de intereses presentes en el parlamento se refiere a aspectos no inmediatamente políticos, ya que existen intereses que pueden encontrar su expresión al interior de las mayorías y minorías. La anterior problemática puede ser ubicada en las discusiones de nuestros órganos legislativos; sin embargo, en esta parte, la solución al problema no limita a la modificación de las normas que rigen el debate, ya que debe tomarse en cuenta que la democracia por ser un sistema en el que se requieren confrontar una gran cantidad de posiciones ideológicas e intereses de grupo, no supone sistema eficiente por naturaleza.

Los parlamentos modernos han sido el medio para resolver las diferencias políticas al interior de un Estado, sustituyendo los enfrentamientos armados

por las contiendas en la tribuna, sin embargo con el fin de lograr un debate ordenado en el que se tenga una intervención conforme a criterios democráticos, es necesario establecer reglas que permitan la realización de discusiones en forma ordenada y que garanticen la participación de todos los grupos y sectores que integran la asamblea.

Es por esta razón, que las reglas para normar el orden de la participación en las discusiones son determinantes para el buen desarrollo de las mismas, reglas que por otra parte deben garantizar la publicidad de los debates, elemento de gran importancia, ya que se erige como una garantía en favor de las minorías y un medio de control de las mayorías, además de permitir que la opinión pública conozca los argumentos de las partes y la forma en que se construyen las decisiones legislativas.

El orden en los debates es esencial para el buen desarrollo de éstos; sin embargo, en otros países se ha optado por establecer previsiones que permitan flexibilidad para establecer los tiempos de discusión.

Las mociones

De acuerdo con Jeremy Bentham (1991) todas las mociones debían tolerarse a fin de asegurar a la Asamblea el ejercicio de su voluntad, que no sería libre si se excluyera alguna. Sobre este tema Mancella (1987) señala que las controversias – mociones- prejuicial y suspensiva son instrumentos de uso normal en el parlamento, aunque su fin sea el de obstaculizar, suspender o impedir la discusión. Por otro lado, podemos señalar que las intervenciones que pueden hacerse desde la curul de los legisladores son las denominadas mociones o propuestas, las cuales consisten en proponer al Presidente de la Cámara distintos trámites con el fin de mantener el orden

en la sesión, proporcionar elementos para enriquecer el debate y resolver los desacuerdos y suspender los debates, debido a que el Presidente es el único facultado para ordenar estos trámites, el legislador solamente puede proponer su implementación.

La legislación funcional del Congreso mexicano prevé distintas clases de mociones entre las que se encuentran:

- La moción del orden. Proposición que puede hacerse cuando: 1. Se infrinjan artículos del Reglamento, el cual debe ser citado; 2. El orador se aparte del asunto a discusión; y 3. Se viertan injurias contra alguna persona o corporación.
- La pregunta al orador. Que procede cuando se requiera una explicación pertinente, pero ésta debe hacerse a través del Presidente de la Cámara y con permiso del orador en turno.
- Para ilustrar la discusión. Cuya finalidad es que el Pleno conozca algún documento relacionado con la discusión o bien el contenido de un artículo que puede aplicarse a la misma.
- Para verificar el quórum. Cuando la falta de quórum sea noticia cualquier legislador puede proponer al Presidente de la Cámara que levante la sesión.
- Suspensiva. De acuerdo con el artículo 110 del Reglamento cuando se presenta una moción suspensiva, se debe leer esta proposición y sin otro requisito que oír a su autor, si éste desea fundarla y a algún impugnador, si lo hubiere. Posteriormente se debe preguntar a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente; si la Cámara considera que debe ser tomada en consideración, se pasa a la discusión de la misma pudiendo hablar al efecto tres individuos en pro y tres en contra; pero si la

resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada posteriormente al desahogo de este trámite se procede a la votación de la moción.

Función financiera

La función financiera es la función con la que surgen las asambleas estamentales, órganos antecedentes de los parlamentos, mismas que eran convocadas por el monarca para lograr el establecimiento de impuestos destinados a sufragar en la mayoría de las ocasiones gastos de guerra. La facultad financiera de los parlamentos como órganos encargados de autorizar y fiscalizar el gasto de los recursos públicos es una de sus más tradicionales funciones; fue justamente dicha competencia la que fraguó el tránsito de las monarquías absolutas a las parlamentarias.

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

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

aplicación de contribuciones justas, además de que les permite controlar la ejecución de los programas de gobierno.

Es importante destacar que la representación política no surgió vinculada con la función legislativa del poder, sino con las funciones tributarias y de gastos, lo que explica que aun en el constitucionalismo moderno y contemporáneo los congresos y parlamentos hayan sido flexibles en materia de delegación legislativa, pero no en lo concerniente a las facultades fiscales y presupuestarias⁵³. Es pues, esta función la originaria de los parlamentos, ya que surge con las asambleas representativas estamentales⁵⁴, cuando derivado de las pugnas entre el rey y los señores feudales de la edad media, este acepto que la función recaudatoria se realizara con el acuerdo de los representantes de la nobleza, de la iglesia y del pueblo.

Ahora bien, la función financiera se ejerce a través de dos de las más importantes facultades del Congreso, la facultad en materia impositiva y la facultad en materia de egresos – esta última de ejercicio exclusivo de la Cámara de Diputados-, mismas que a continuación se analizan.

Facultad en materia de presupuesto de egresos

El artículo 74, fracción IV de la Constitución Federal, que dispone que la Cámara de Diputados debe examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁵³ GUTIÉRREZ, Jerónimo y LUJAMBIO, Alonso, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del Poder, el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 19.

⁵⁴ El primer instrumento en el que se previó la función financiera fue la Carta Magna Británica de 1215.

En esta materia, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto por la Constitución, tiene derecho exclusivo de iniciar, sin embargo los legisladores pueden posteriormente modificar el proyecto propuesto. Esta disposición da al Ejecutivo, el poder de determinar la acción de la Cámara, lo cual complica la difícil tarea de aprobar en tiempo el presupuesto, pues el tiempo que se otorga a la Cámara para analizar la gran cantidad de documentos técnicos, aun con la reforma de julio de 2004, es insuficiente para hacerlo óptimamente⁵⁵.

Adicionalmente cabe señalar que actualmente el presidente cuenta con facultades para influir determinadamente en el diseño del Presupuesto, además de la estructura y los recursos necesarios para elaborar este complejo proyecto y de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte pueden ejercer su veto sobre el decreto que apruebe la Cámara de Diputados. Sobre este último punto, diversos tratadistas sostienen una opinión distinta a la de la Corte, en virtud de que este es un acto de una sola unicameral⁵⁶.

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

Facultades en materia tributaria

⁵⁵ El 30 de julio de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 74 constitucional, por lo cual se modifican los plazos para que el Ejecutivo entregue la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, asimismo se dispone que la Cámara de Diputados apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 de noviembre.

⁵⁶ Cfr. VALADÉS, Diego, El Control del poder. Estudios Doctrinales. Número 196. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 62.

Esta facultad se ejerce a través de la expedición de leyes que regulan los ingresos fiscales, así como los empréstitos que el gobierno obtiene para sufragar sus gastos. El artículo 73, fracción VII de la Constitución Federal dispone que el Congreso tiene facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Además en la fracción XXIX está prevista la facultad para establecer contribuciones sobre:

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

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

Función de control

El fin de dividir el ejercicio del poder entre distintos detentadores es evitar abusos en el ejercicio del mismo; sin embargo, la sola división no es suficiente para evitarlos. Es por esto que, en los sistemas constitucionales, se establecen límites al ejercicio del poder y mecanismos de control recíproco mediante los cuales los mismos órganos del Estado verifican que se observen estos límites, a través de controles y medios de acción recíprocos, evitando cualquier posibilidad de despotismo.

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

Como ya ha sido mencionado, actualmente la facultad de control comienza a ser la preponderante en los parlamentos modernos. Esta implica una supervisión sobre los diversos órganos del Estado por parte del parlamento, control que puede ser recíproco –la evolución de los sistemas constitucionales ha sometido al parlamento al control jurisdiccional de algunos de sus actos-, no obstante que el legislativo es el órgano del Estado considerado el controlador por antonomasia, en virtud de ser el representante directo del pueblo.

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

¿Qué es el control?

Manuel Aragón (2002), señala que el concepto control no puede ser unívoco, sin embargo, a pesar de la variedad de significados, éste puede adquirir la forma de control parlamentario, judicial, social y administrativo bajo diferentes facetas que son freno, vigilancia, revisión e inspección. Todos los medios de control del Estado constitucional están orientados en un solo sentido y todos responden objetivamente, a un solo fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos, “El control aparece pues, como el instrumento indispensable para que el equilibrio –y con él la libertad- pueda ser realidad”. No obstante que el concepto sea polivalente. De lo anterior podemos deducir que el control es un instrumento que garantiza la libertad de los destinatarios del poder, al verificar que los actos del Estado cumplan con los límites establecidos aplicando distintos mecanismos.

Con el fin de evitar ese peligro siempre presente que es inmanente a todo poder, el Estado organizado, exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político, tanto en interés de los detentadores como de los destinatarios del poder, se ha restringido ilimitado. Es por lo anterior que la división de poderes ha constituido uno de los principales y más eficientes instrumentos para evitar el abuso en el ejercicio del poder, al constituirse en un control recíproco entre los órganos del Estado que detentan el poder público. Con el establecimiento de órganos del poder independientes se procura un equilibrio entre autoridades; sin embargo, cada uno de estos cuentan con diversos medios de control con respecto a los otros, lo que contribuye al buen desempeño de los gobernantes.

Control parlamentario

El control parlamentario es la actividad que ejerce el Congreso sobre los otros órganos del Estado, con el fin de tutelar que el desempeño de estos se lleve a cabo, de acuerdo con lo prescrito por nuestra Carta Magna, lo cual puede consistir en verificar si se han respetado esos principios protegidos.

El control parlamentario puede ser considerado un control de tipo político, principalmente por que no cuenta con un parámetro normativo, objetivado, no hay razonamiento jurídico necesario, son los principios de la libertad y la oportunidad los que rigen la composición del parámetro como la formulación de juicio valorativo o de adecuación. En la mayor parte de los casos, no existe un canon jurídico de valoración y no impone un determinado tipo de razonamientos. El control parlamentario conjuntamente con el control que se realiza a través de los votos populares constituye uno de los medios más específicos y más eficaces de control político.

La función de control está cobrando mayor importancia en los parlamentos modernos, con miras a convertirse en la más importante. “En el caso de los Estados Unidos, el Congreso ha venido a ser menos un cuerpo legislativo y más una institución que controla la administración de las actividades gubernamentales llevadas a cabo por los funcionarios del Poder Ejecutivo”⁵⁷, para lo cual, dispone de un importante medio de control que consiste en establecer pautas legislativas generales, para que se lleven a la práctica los programas que autoriza, del cual a su vez se desprenden otros medios que son:

- Crear la organización y división del Poder Ejecutivo en la cual se manejan los programas de gobierno.
- Proporcionar o no recursos económicos para ponerlos en práctica; y,

⁵⁷ WATSON, Richard A., Op. Cit., p.327.

- Confirmar la designación presidencial de quienes ocuparan los cargos administrativos principales para llevarlos a la práctica.

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

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

De acuerdo con Daniel Márquez (2003), el control que ejerce nuestro Congreso se clasifica en control de legislación, presupuestal y político, de la siguiente forma:

- El control de legislación se caracteriza por la emisión de normas de carácter imperativo, abstracto, general e impersonal, que tienen como propósito fundamental: regular la ejecución de los planes y programas, hacer más transparentes el uso y destino de los fondos públicos y generar criterios de conducta en el servicio público.
- El control presupuestal se relaciona con los dos grandes momentos del presupuesto: la aprobación del decreto de presupuesto de egresos de la Federación que la Cámara de Diputados debe realizar, y la aprobación de la llamada cuenta pública, en la que se comprueba que el gasto ejercido es

efectivamente el presupuesto, como se previene en el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

Ambos controles son ejercidos en forma exclusiva por la Cámara de Diputados.

El control político tiene que ver con la fiscalización del uso y destino de los recursos públicos, esto es verificar los gastos generados por las dependencias y entidades de la administración pública, para lo cual la Cámara de Diputados se apoya en su cuerpo técnico, la entidad superior de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación). Uno de los aspectos de este tipo de control en nuestro país, consiste en el poder de las Cámaras del Congreso para citar a comparecer a los servidores públicos a que hacen referencia el segundo párrafo del artículo 93 constitucional.

En la anterior clasificación, se pudo observar que la función de control se encuentra en varias de las actividades que desarrolla el Poder Legislativo, al respecto, la función de control no se circunscribe a procedimientos determinados sino que se desarrolla en todas las actuaciones parlamentarias. Sólo la función legislativa se circunscribe a un proceso específico, las demás funciones de los parlamento se realizan a través de todas las actividades de las Cámaras y no están sujetas a un procedimiento exclusivo. Es decir, de todas las funciones de los parlamentos, la de control, es la única que puede estar presente en todos los procedimientos de las cámaras.

Ahora bien, no toda la actividad de control se realiza por el parlamento como órgano ni opera en el ámbito reducido de las cámaras: el control no sólo se lleva a cabo mediante actos que expresan la voluntad de la Cámara, sino también a través de actividades de los parlamentarios o los grupos

parlamentarios desarrolladas en la Cámara aunque no culmine en un acto de voluntad de ésta. Esto es así por que el resultado sancionatorio inmediato no es consustancial al control parlamentario, y porque la puesta en marcha de instrumentos de fiscalización gubernamental no tiene por objeto sólo el obtener una decisión “*conminatoria*” de la Cámara, sino también el influir en la opinión pública de tal manera que en tales supuestos el parlamento es el locus de donde parte el control, pero la sociedad es el locus al que se dirige, pues que es ahí donde pueden operar sus efectos.

Entre los tipos de control parlamentario podemos ubicar , el control “*por*” el parlamento y el control “*en*” el parlamento; el primero supone un acuerdo de la mayoría, sin embargo tiene importantes dificultades para llevarse a cabo como el requisito de la independencia entre controlante y controlado, ya que ésta no se da hoy en las relaciones del parlamento con el gobierno, debido a que la mayoría se corresponde generalmente con el partido en el gobierno en los regímenes presidenciales y con el gobierno denominado por los partidos mayoritarios en los regímenes parlamentarios, mayoría que los sostiene. De ahí que el parlamento no pueda controlar en sentido propio al gobierno, ya que esto sólo sería una autocrítica de los partidos gubernamentales. El segundo tipo es el que realiza la minoría desde la oposición, éste no expresa la voluntad de la Cámara, pero no puede debilitarlo o hacerlo rectificar, bien porque puede incidir en el control social o en el control político electoral. Actualmente puede hablarse de una nueva contraposición en el control parlamentario entre el gobierno y la minoría, ya no entre el gobierno y el parlamento. El control en el parlamento no sustituye al control por el parlamento pero hace de éste una actividad cotidiana.

En el Congreso de la Unión, esta función la ubicamos en la realización de los periodos de sesiones, el Informe de Gobierno, las comparecencias, la

aprobación del presupuesto de egresos, entre otros medios de control que a continuación analizaremos.

Los periodos de sesiones

Los periodos de sesiones constituyen un claro ejemplo de control en el parlamento. El llevar a cabo sesiones plenarias, constituye uno de los medios de control característicos de los parlamentos, éste se ejerce a través de las críticas y los señalamientos que los parlamentarios hacen en la tribuna de su Cámara. La sola actividad de las cámaras es, en sí un valioso mecanismo de control⁵⁸. Lo anterior es resultado de que, en todo el mundo, los representantes populares se caracterizan como los analistas y críticos de la administración; sin embargo, en nuestro país este papel está siendo paulatinamente asumido de forma indebida por los medios de comunicación.

Por una extraña reflexión, los constituyentes de 1917 vieron en este medio de control un riesgo potencial para la buena marcha de los trabajos del Ejecutivo, se consideró limitarlo, razón por la cual se eliminó del texto constitucional el segundo periodo de sesiones que estaba previsto desde 1857⁵⁹, a fin de que el Congreso estuviera reunido el menos tiempo posible para evitar el desgaste político que produce con la crítica al gobierno. No obstante, debido a las presiones políticas, en 1986 se aprueba una modificación a la Constitución para adicionar un segundo periodo, a la cual seguirían reformas, que incrementarían la duración de ambos periodos, la cual, aún se considera insuficiente.

⁵⁸ VALADÉS, Diego, Op. Cit., p. 379.

⁵⁹ El artículo 62 de la Constitución de 1857, preveía dos periodos de sesiones; el primero del 16 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo, del 1 de abril al día último de mayo.

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

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

Informe presidencial

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

El formato del informe ha sido materia de debate por varias legislaturas, debate que culminó con la modificación, en agosto del año pasado, de la Constitución a fin de suprimir la obligación del Presidente de la República de acudir al recinto del Congreso a entregar el texto, adicionando a cambio la obligación de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la

República y de los directores de las entidades paraestatales de comparecer bajo protesta de decir verdad ante los legisladores para efecto de la glosa del informe y de informar cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones. No obstante este avance, es necesario desarrollar la reglamentación de esta nueva disposición constitucional a fin de garantizar su efectividad.

Comparecencia de funcionarios

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

En el caso de nuestro Congreso, las Cámaras pueden citar a cualquiera de los funcionarios previstos por el artículo 93, párrafo segundo de la Constitución, lo cual es independiente de la obligación de informar al Congreso prevista en el primer párrafo del mismo artículo, ya que la comparecencia se solicita para él solo efecto de que el funcionario aporte información concerniente a su ramo, sobre un proyecto de ley que se discuta o sobre un asunto en estudio, comparecencia que con la reforma constitucional del 15 de agosto pasado, se celebra bajo protesta de decir verdad. Si bien esta reforma representa un avance importante en materia de control, aun se requiere generar una reglamentación prevista en el propio texto de la Constitución, que debe contener un procedimiento para ejercer

estas atribuciones, así como definir el alcance de las violaciones a la “protesta de decir verdad”.

Las comparecencias son audiencias en las que los funcionarios citados deben contestar las cuestiones que les planteen los legisladores. Es mediante estas preguntas que el Congreso ejerce un control, que si bien es imperfecto, contribuye a informar a los legisladores sobre determinados asuntos, para posteriormente, ejercer otros controles vía legislación o a partir de la aprobación del presupuesto de egresos. La Ley Orgánica del Congreso, faculta a los presidentes de las comisiones ordinarias, -con el acuerdo previo de éstas- para solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, a fin de contar con elementos para dictaminar alguna iniciativa o bien tener la información necesaria para tratar algún asunto concerniente a la dependencia. Esta facultad es de gran importancia, ya que esta información, puede generar la necesidad de dictar a un funcionario, para que explique con mayor detalle los datos que aporta además de resolver las dudas que, derivadas del análisis, tengan los legisladores.

En los regímenes parlamentarios las comparecencias son la respuesta a una cuestión o pregunta que un legislador formule a un funcionario del gobierno. Sobre este tema, Orlando Trovar (1987) comenta que la cuestión o pregunta es un mecanismo de control parlamentario típico donde existe responsabilidad política de los ministros ante el parlamento, sin embargo puede usarse en cualquier tipo de gobierno. Este autor define a la cuestión o pregunta como una petición de explicación sobre un punto determinado dirigido por un parlamentario.

Con este medio de control, no sólo se busca obtener del gobierno la información necesaria para el Congreso, ya que también se propicia que la administración subsidiariamente exponga las fallas en los asuntos o

programa en cuestión y proponga soluciones viables e inmediatas, al responder las preguntas.

Finalmente debe destacarse que de acuerdo con el maestro Tena Ramírez (2001), la convocatoria a comparecer, dirigida a los secretarios del despacho, está en realidad dirigida al presidente, pero en virtud de que la Constitución no autoriza a las Cámaras para llamar a comparecer a este último, estos altos funcionarios son los que deben acudir para informar. No obstante, el informe es del presidente, ya que, de hecho, sus colaboradores sólo instrumentan las políticas que se les ordenan.

Controles financieros

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

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

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

- Fase previa: en ésta el control se debe llevar a cabo a través del análisis que realiza la Cámara de Diputados, del presupuesto de egresos y su posterior aprobación. Esta fase se fundamenta en el artículo 74 fracción IV Constitucional, que dispone que es facultad exclusiva de esa Cámara examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fase concomitante: se puede realizar mediante los programas del Ejecutivo. Este control puede realizarse en cada operación, en el momento que se desee, a través de peticiones, aclaraciones, solicitud de datos y explicaciones (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93 constitucional).
- Fase posterior: se realiza una vez rendida la cuenta pública y en México está a cargo de la Auditoría Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados⁶⁰, conforme a lo previsto por los párrafos primero y quinto de la fracción IV del artículo 74, que faculta la Cámara para revisar la cuenta pública del año anterior con el apoyo de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Cabe agregar, en esta parte, que los controles pueden ser ejercidos por ambas Cámaras del Congreso – no obstante, la función presupuestal corresponde de manera exclusiva a la Cámara de Diputados – conforme a lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución, que señala la posibilidad de citar a comparecer a diversos funcionarios de la administración pública

⁶⁰ Cfr. MIJANGOS, María de la Luz, *El Control del Presupuesto desde una perspectiva jurídica. El Control de las Finanzas Públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., Primera Edición, México, 14996, p. 150.

para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. De igual forma, este artículo faculta a las Cámaras para crear comisiones de investigación. Sin embargo, estos últimos medios de control carecen de eficacia en virtud de que la Constitución no prevé ninguna declaración de las Cámaras y aun en el caso de que se diera en forma negativa, no podría afectar en forma alguna al funcionario destinatario, ya que éstos, hasta la fecha, son de libre designación y remoción por parte del titular del Poder Ejecutivo, lo que con la reforma del año pasado puede cambiar radicalmente. No obstante, como ya se ha mencionado, con la obtención de información se pueden reunir elementos para ejercer el control presupuestal a *priori*, ya que derivado de la recopilación de datos que comprueben que un programa de gobierno no está dando resultados, o que no se están ejerciendo adecuadamente los recursos asignados, puede derivar en la decisión de que a éste no se le asignen recursos en el siguiente presupuesto, - sin embargo, las cámaras fehacientemente, si los recursos se están empleando adecuadamente – o bien en el caso de las comisiones de investigación, se pueden derivar de sus resultados, el inicio de procesos penales, civiles o administrativos.

Ratificación de nombramientos

Algunos de los nombramientos que se realiza el Presidente de la República y el Gobernado, requieren la ratificación del Senado o del Congreso local, en su caso.

En nuestro país, desde la expedición de la Constitución de 1824, se incluyó este medio de control a cargo del Senado. Posteriormente, la Constitución de 1917 lo recoge en el artículo 76; sin embargo, esta facultad, no se ejerció plenamente por los senadores, debido entre otras causas a que:

1. La disposición constitucional en algunas partes es imprecisa, por ejemplo, no aclara quiénes son los empleados superiores de Hacienda, omisión que podía haberse solucionado con la expedición de la Ley que señala la última parte de la fracción II de este artículo⁶¹, de la cual ni siquiera se presentó iniciativa.
2. Como ya se ha comentado, con la existencia de un partido hegemónico que dominó ambas Cámaras del Congreso, las propuestas que hacia el Ejecutivo se aprobaban sin mayor objeción. Por otra parte a pesar de que con la reforma de 1994 se incluyó al Procurador General de la República como sujeto de ratificación, el Senado sólo se ha limitado a revisar que cumpla con los requisitos previstos por el artículo 102 apartado A de la Constitución, en virtud de que de acuerdo con los integrantes de la Comisión de Justicia del Senado no existe un procedimiento específico para desahogar este asunto.

Es evidente que es necesario fortalecer la participación del Congreso en los nombramientos de algunos funcionarios, pues es necesario que el Legislativo evalúe la idoneidad de las personas propuestas por el Ejecutivo mediante al análisis de su trayectoria, perfil y capacidad profesional para dirigir el órgano correspondiente. El congreso o al menos la Cámara de Senadores, deben vigilar el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo en materia de nombramientos, ya que es evidente la creciente importancia de los miembros del gabinete en la gestión y manejo de los recursos públicos.

⁶¹ La fracción II del artículo 76 constitucional, señala que el Senado debe ratificar los nombramientos que haga el Presidente de la República, en los términos que la ley disponga

Facultad de investigación

La facultad de investigación es a nivel mundial uno de los más importantes controles que ejerce el Poder Legislativo. No obstante, es conveniente señalar que las facultades de investigación, se relacionan con casi todas las funciones de los parlamentos. Las investigaciones parlamentarias no están afectadas a una particular función de las Cámaras, sino que pueden servir a todas ellas, en distintos países, no sólo se han utilizado con vistas a controlar al gobierno, sino para desarrollar una ulterior obra legislativa, para coadyuvar en la función presupuestaria del parlamento, para actos de naturaleza jurisdiccional o para servir de cauce de expresión a las fuerzas políticas. Es decir, la facultad de investigación no sólo es un medio de control, sino que también coadyuva con la función legislativa, la presupuestal y la jurisdiccional. O como en el caso del Congreso Norteamericano juega un papel determinante en la función de información del Congreso, pues éste tiene la obligación de informar al público acerca de los problemas fundamentales y de algunos de los remedios básicos, para lo cual el vehículo principal de esta función lo constituye un comité de investigación, el cual se encarga de realizar la investigación y difundir sus resultados. Sin embargo, en nuestra opinión, sus implicaciones con la función de control son las más importantes.

La mayor parte de las constituciones después de la Segunda Guerra Mundial atribuyeron a los órganos de representación popular la posibilidad de investigar, aunque en algunos sistemas constitucionales como el norteamericano en el siglo XVIII o el belga desde el siglo XIX, ya los había desarrollado. En nuestro país, fue hasta la reforma política de 1977, cuando se incluyó en la Constitución la posibilidad de integrar las comisiones de investigación, mediante la integración de comisiones creadas

específicamente con ese fin, pero sólo en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria; no obstante, la creación de comisiones de investigación era posible aún sin la reforma constitucional en virtud de que el reglamento del Congreso General, ya contenía una autorización general que permitía la creación de comisiones especiales – a propuesta de un diputado o de la Gran Comisión – a las que se le podían dar funciones investigadoras. Con la reforma, este derecho se elevó a nivel constitucional, sin embargo, se restringió el alcance de las comisiones, pues sólo se previó que actuaran sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en esa época habían incrementado considerablemente su número, pero que hoy son por demás escasas – es por esto, que este tipo de comisiones corren el riesgo de quedarse sin materia de investigación -, por otra parte, con esta reforma se incrementó el número de diputados y senadores que podían solicitar que se constituyera una comisión de investigación, lo que restringió considerablemente este importante medio de control característicos de los parlamentos modernos.

Sobre la función de investigación, Diego Valadés (1998) comenta que la facultad de investigación es una de las más importantes con que actualmente cuentan los congresos. Sin embargo, este control, a pesar de la reforma de 1977, no se ha desarrollado en nuestro país, no obstante, se ha considerado que con fundamento en lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, es posible realizar una investigación, ya que este párrafo posibilita a ambas cámaras para citar distintos funcionarios del gabinete para que informen cuando se discuta o estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Función jurisdiccional

Si bien la función de juzgar está reservada al Poder Judicial, existen casos de excepción en los que tanto el Poder Ejecutivo como Legislativo, ejercen facultades materialmente jurisdiccionales; el juicio político competencia de las Cámaras del Congreso es un ejemplo de esto.

Si bien la función jurisdiccional tuvo gran relevancia, en los sistemas parlamentarios modernos se ha evitado que las cámaras ostenten facultades juzgadoras de actos de gobierno con relieve penal, transfiriéndose a los órganos jurisdiccionales que por razón de su oficio son considerados como los más idóneos para sumirlas. Actualmente, la función jurisdiccional en la mayoría de los parlamentos del mundo es ejercida en forma excepcional; su importancia ha ido reduciéndose a casos específicos por el abuso del que fue objeto, cuando este órgano colegiado conocía de lagunas responsabilidades de carácter penal en que se veían envueltos sus propios miembros o los funcionarios del gobierno, que daban lugar a numerosas injusticias derivadas de los integrantes políticos contenidos y activos en los casos planteados. Como puede observarse, esta facultad ha caído en desuso o cuando menos se ejerce en forma excepcional, como es el caso del Congreso de los Estados Unidos, o del parlamento español.

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

El antecedente del juicio político lo encontramos en el mecanismo de *impeachment* – que sirvió de modelo para el todavía vigente de la

Constitución Norteamericana y el que se implantó en distintas constituciones españolas – a través del cual la Cámara Baja realiza una acusación que posteriormente es juzgada por la Cámara Alta, procede del parlamento británico, donde durante largas décadas se utilizó como mecanismo de exigencia de responsabilidad política. Con respecto al Congreso de Estados Unidos, Richard Watson (1989) comenta que en algunos casos, actúa como un cuerpo judicial, un ejemplo de este tipo de función es la facultad de destituir de sus puestos a funcionarios de los poderes Ejecutivo y Judicial del gobierno nacional.

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

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

Función electoral y electiva

Existen funciones que el Congreso ejerce ocasionalmente, como la electoral, que reviste una especial importancia pero que se ha utilizado en

forma excepcional; por otra parte, cuenta con funciones de menor relevancia como la administrativa, la de gestoría y la de información, que no son parte de las funciones básicas de un parlamento, pero son determinantes, pues repercuten en varias de sus actividades, como por ejemplo la difusión del quehacer de los legisladores, que además de mantener informados a sus electores, puede influir en sus preferencias electorales positivamente.

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

No obstante lo anterior, el congreso aún conserva la facultad para erigirse en colegio electoral en caso de falta absoluta del Presidente de la República; no obstante, esta es una facultad que se ha ejercido sólo en dos ocasiones desde que se expidió la Constitución de 1917.⁶² Cabe señalar que en últimas fechas, se ha señalado la necesidad de perfeccionar las reglas de sustitución, ya que sin en estos momentos ocurriera una falta absoluta del Presidente, los mecanismos constitucionales vigentes para nombrar al Presidente Interino o al sustituto, no resolverían el problema en el seno de un Congreso integrado con un alto grado de pluralidad.

⁶² Con el asesinato del General Álvaro Obregón, fue necesario que el Congreso se erigiera en Colegio electoral, el cual eligió por unanimidad de 227 votos al ciudadano licenciado Emilio Portes Gil, como Presidente provisional de los Estados Unidos Mexicanos. Diario de los debates sesión de Colegio Electoral del 25 de septiembre de 1928. Posteriormente con la renuncia de Pascual Ortiz Rubio a la Presidencia de la República, el Congreso una vez aceptada ésta, eligió al General Abelardo L. Rodríguez como Presidente sustituto Constitucional, en 1932. Diario de los Debates sesión extraordinaria de Congreso General del 4 de septiembre de 1932.

Por otra parte, la denominada función electiva está relacionada estrechamente con la función de control y constituye una actividad relevante de las asambleas parlamentarias, consistente en la elección de los responsables de diversos órganos del Estado. Las modalidades de esta facultad pueden comprender la presentación de candidaturas, la elección verdadera y propia o la aprobación de nombramientos; un número notable de constituciones atribuye al parlamento el nombramiento de sujetos externos a éste, destinados a obrar como comisionarios parlamentarios que aseguren, al mismo tiempo, un control sobre la administración y una instancia parajurisdiccional de protección al ciudadano en los casos en los cuales no sean suficientes. El parlamento puede intervenir en la ratificación de los funcionarios del Poder Ejecutivo, del Órgano Judicial y de los órganos constitucionales autónomos.

Esta función es ejercida en nuestro Congreso en forma independiente por cada cámara, ejemplo de esto es el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ratificación del Procurador General de la República y el personal del servicio Diplomático y la elección de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal por parte del Senado, y en el caso de la Cámara de Diputados la elección de los consejeros del Instituto Federal Electoral.

Función de gestoría

En nuestro país, por muchos años, esta función ha sido de gran importancia, pues los legisladores han impulsado ante las autoridades de los distintos ámbitos los intereses de sus electores. No obstante, lo importante que resulta esta función, en los últimos años ha sido fuertemente criticada, pues se señala que los legisladores deben concentrar todos sus

esfuerzos en su labor al interior de su cámara. Sin embargo, como puede observarse, esta labor dotada de una fuerte carga política, que tiene gran importancia en distintos sistemas constitucionales, en el caso del Congreso de los Estados Unidos, es una función primordial, que se ejerce a través de las relaciones que los legisladores tienen con sus electores; es decir, la labor de servicio que realizan los legisladores a favor de los residentes de sus estado o distrito que solicitan ayuda para resolver problemas de índole personal relacionados con el gobierno federal. No obstante de las críticas, en nuestro país esta actividad ocupa gran parte del tiempo de los legisladores, en especial los de mayoría relativa, que enfrentaron al electorado y que por tanto tienen un vínculo mayor con sus estados o distritos.

Función administrativa

Aunque la función se atribuye al órgano ejecutivo, como ya se ha expuesto, ésta puede ser ejercida por alguno de los otros órganos del Estado. En el caso del congreso, la ejerce a través de varias de las facultades que tiene conferidas por la Constitución. Al respecto, Tena Ramírez (2001) comenta que la división de poderes adopta entre nosotros formas atenuadas; una de ellas consiste en atribuir a un poder ciertas facultades que por su índole corresponden a otro poder. Estas son facultades que materialmente son administrativas pero que por estar atribuidas al Poder Legislativo, se envuelven legislativas. Como por ejemplo, encontramos en la Constitución las siguientes:

- Admitir nuevos estados a la Unión; formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; crear y suprimir empleos públicos de la

Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; conceder licencia al Presidente de la República y aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la Republica.

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

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

Función de información

La función de información está íntimamente vinculada con la función de control en virtud de que a través de las evaluaciones y críticas que las

Cámaras realizan a las actividades del gobierno, la sociedad en general puede conocer, tanto el trabajo del gobierno, como el del propio Congreso.

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

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

La función de información ha sido de gran importancia para el Congreso mexicano; por esta razón se crearon órganos como el canal de televisión del Congreso de la Unión, que tiene como objetivo la difusión y reseña de las actividades legislativas y parlamentarias que correspondan a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir pública y ampliamente la situación de los problemas de la realidad nacional vinculadas con la actividad legislativa, de acuerdo con la legislación en la

materia y con la supervisión que desarrolla la Comisión Bicamaral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión⁶³.

⁶³ Artículo 313 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO 3

LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA

Marco conceptual

Reelección

Es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeño anteriormente.

La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.

La reelección inmediata es, entonces, el derecho que se contempla en un ordenamiento jurídico, para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta, pueda ser electo de manera sucesiva o ininterrumpida en el mismo cargo.

En febrero de 2014, se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro de la denominada “Reforma Política”, que, entre otras cosas dio luz verde a la reelección inmediata de legisladores y de presidentes municipales en todo el país, así como la posibilidad de que candidatos independientes compitan en las elecciones locales y federales⁶⁴; esta reforma supone un cambio histórico

⁶⁴ La reforma publicada el 10 de febrero de 2014, reforma, entre otros artículos, el 59 y 116 relativo a la reelección de Senadores por dos periodos consecutivos y diputados federales y locales hasta por cuatro periodos consecutivos, así como el 115 relativo a la reelección por un periodo adicional a presidentes municipales y 35 y relativos en cuanto a la posibilidad de ser candidato independiente.

en los procesos políticos y democráticos de México al clausurar una etapa de más de 70 años de prohibición de estas figuras.

Reelección parlamentaria y la democracia

A nivel mundial, la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo y los Alcaldes, incluso Gobernadores y Presidentes, no ha sido considerada como incompatible con el ejercicio de la democracia representativa, sino, antes bien, como una consecuencia del principio de la soberanía popular o autodeterminación interna.

La Constitución Política de los Estados Unidos de América (1787), que sirvió de molde a las constituciones de las Repúblicas Americanas, permite la reelección incluso indefinida de los miembros del Congreso. Se considera entonces que es al pueblo al que le corresponde la decisión de elegir por el sufragio directo a sus representantes.

Hasta 2014, salvo Costa Rica y México, las demás constituciones de las Repúblicas Americanas, como las de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, permitían la reelección de los parlamentarios. El día de hoy nuestro país se ha integrado, a nuestro juicio, de manera correcta, al concierto de naciones que permiten la reelección.

Antecedentes constitucionales

Constitución de Apatzingán

El Decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, considerado como la primera Constitución de México, estableció que el Supremo Congreso se compone de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad, los cuales durarán dos años en el ejercicio de sus funciones.

Pero el artículo 57 expresamente determinó que *“tampoco serán reelegidos los diputados, si no es que medie el tiempo de una diputación”*.

El constitucionalista Antonio Martínez Báez (1965), después de investigar el origen del artículo 57, ha llegado a la conclusión de que fue tomado de la Constitución de la Monarquía Española, sancionada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, la que, a su vez, copió el artículo 38 de la primera constitución francesa de 1791, que decía: “los miembros del Poder Legislativo podrán ser reelegidos para la legislatura siguiente, y no podrán serlo después sino mediante el intervalo de una legislatura”.

En efecto, la Constitución política de la Monarquía Española, promulgada por Fernando VII en Cádiz el 18 de marzo de 1812, señaló en su artículo 110 que “los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediante otra diputación”. La existencia de dicho precepto, sin embargo, fue tan sólo de 25 años, pues la Constitución de la Monarquía Española promulgada en Madrid el 18 de junio de 1837 cambió fundamentalmente a declarar en el artículo 22 que “los diputados se elegirán por el método directo y podrán ser reelegidos indefinidamente”. En esencia, este precepto se mantuvo en las constituciones de la monarquía Española expedidas en 1856 y 1869, así como en la de 1876. El Proyecto de constitución federal de la república española de 1873, preveía la reelección indefinida de diputados. Y la Constitución de la república española, de 9 de diciembre de 1931, acepta la reelección indefinida de diputados a las Cortes.

Constitución federal de 1824

En el Acta constitutiva de la federación mexicana (enero 31, 1824) se estipuló que el poder legislativo de la Federación residiría en un Congreso Nacional, compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados. El Senado se componía de dos senadores de cada Estado elegidos por mayoría absoluta de votos por cada legislatura y los que serían renovados por mitad de dos años. Era el mismo procedimiento de elección de la Constitución de los Estados Unidos de América.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso Constituyente el 4 de octubre de 1824, dispuso en el artículo octavo que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos de los Estados”.

Como la citada Constitución no incorporó a su texto el artículo 57 de la Constitución de Apatzingán, se entiende, en consecuencia, que no había ninguna prohibición para la reelección indefinida de los diputados.

Las siete leyes constitucionales de 1836

Las Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, conocidas como *Las Siete Leyes constitucionales*, expedidas el 29 de diciembre de 1836, declaran que “el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en el Congreso General de la nación, el cual se compondrá de dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores”.

La Cámara de Diputados se compondría de ciudadanos elegidos por el pueblo. Además, “esta Cámara se renovará por mitad cada dos años: el número total del Departamento se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio nombrará sus diputados una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente”, los diputados podrían ser reelectos indefinidamente.

Las Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843

Las bases orgánicas de la República Mexicana, promulgadas el 12 de junio de 1843, señalaron que la Cámara de Diputados “se compondrá de diputados elegidos por los departamentos, a razón de uno por cada mil habitantes”.

El artículo 70 decía que “la Cámara de Diputados se renovará por mitad cada dos años, saliendo los segundos nombrados por cada departamento en la primea renovación. Si fuere número impar, saldrá primero la parte mayor, y seguirán después alternándose la parte menor y la mayor. Los departamentos que nombren un solo diputado, lo renovarán cada dos años”. Los diputados por supuesto, podían ser reelectos.

En cuanto al Senado, el procedimiento de elección por las legislaturas siguió vigente, sólo que la renovación de esta cámara se haría por tercios cada dos años.

El 18 de mayo de 1847 el Congreso extraordinario Constituyente sancionó el Acta constitutiva y de reformas, que mantuvo la reelección indefinida de senadores y diputados.

La constitución federal de 1857

La Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1857, expresa en el artículo 51 que “se deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

El artículo 52, con la reforma del 13 de noviembre de 1874, decía que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación electos en su totalidad cada dos años por ciudadanos mexicanos”, los cuales podían ser reelegidos indefinidamente, pues no había taxativa.

La constitución de 1917

Como producto de la Revolución de 1910, que enarboló como bandera “el sufragio efectivo, no reelección”, el Congreso Constituyente de 1916-1917 expidió una nueva Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue sancionada por el primer jefe, don Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917.

El artículo 83 de la Constitución, que figura en el proyecto presentado ante el constituyente por el Primer Jefe, estableció claramente: “el presidente entrará a ejercer su encargo el 1^{ro} de diciembre, durará en él cuatro años, y nunca podrá ser reelecto” (este artículo fue reformado en 1928⁶⁵).

El dictamen de la segunda comisión (artículos 80 a 90 y 92) dice lo siguiente en relación con la no reelección presidencial:

⁶⁵ Actualmente: Artículo 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1^o de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

El periodo constitucional se deja para el Poder Ejecutivo, siguiendo la tradición de la Constitución de 1857, en cuatro años; y se incorpora en el precepto respectivo la prohibición absoluta de que la persona que una vez ha ejercido el alto encargo de Presidente de la República vuelva a ejercerlo.

En efecto, el punto cuarto del Plan de San Luis Potosí, suscrito por don Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, dice “Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara ley suprema de la República, el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas”. El presidente Madero, por medio de la ley de 27 de noviembre de 1910, erigió en norma el citado principio. Y la Constitución de 1917 lo elevó al rango de canon constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la reelección de los miembros del Poder Legislativo, no existe ninguna prohibición en tal sentido dentro de la Carta de Querétaro, ni los dictámenes de las respectivas comisiones del Constituyente acusan una tendencia en tal sentido.

El artículo 51 expresaba que “la Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos”. Y el artículo 58 decía que “la Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años”. En consecuencia, tanto senadores como diputados podían ser reelegidos indefinidamente.

La reforma de 1933

Como sucede en cualquier mito político, la fase *sufragio efectivo, no reelección* se convirtió en un pilar del discurso que legitimó por setenta años

al Partido Revolucionario Institucional. Esto no es algo malo: todos los regímenes los generan para justificar su dominación. El problema surge cuando se convierten en un obstáculo para el desarrollo.

Y es que no pocas personas creen que el principio de la no reelección responde a una concepción histórica, producto de los movimientos revolucionarios de este país, argumento que sólo en parte es cierto.

En México, la medida que impedía la reelección inmediata de legisladores no es por ningún motivo un principio revolucionario. El anterior repaso breve a la historia constitucional de nuestro país pone de manifiesto que, salvo los precedentes de Cádiz y Apatzingán, ninguno de los textos fundamentales que se sucedieron entre 1824 y 1917 contempló la oportunidad de introducir restricciones para la reelección indefinida de los miembros del Poder Legislativo.

En el recuento histórico no debe pasarse por alto que en el marco de la Constitución de 1857 México vivió la dictadura de Porfirio Díaz. La Revolución mexicana de principios del siglo XX inició entonces con un primer objetivo: luchar contra la reelección reiterada del entonces presidente, pues era evidente que el problema de aquella época se centraba en la imposibilidad de una auténtica elección, libre y ciudadana para votar al presidente de la república. Ningún plan revolucionario demandó entonces el establecimiento de la no-reelección parlamentaria.

La no reelección presidencial fue pues la bandera con la que Madero dio inicio a la Revolución Mexicana. El principio fue consagrado por el Constituyente de 1917 en el artículo 83 constitucional y, como entonces, mantiene plena vigencia en el México de hoy.

No obstante ello, debe reiterarse que el principio de no reelección legislativa no fue un ideal revolucionario ni fue motivo de discusión en el Congreso

Constituyente de 1917. Lo fue hasta 1932, cuando la Cámara de Diputados recibió una iniciativa para reformar diversos artículos constitucionales. Las modificaciones contemplaban, entre otras disposiciones, limitar la reelección inmediata de legisladores, federales y locales.

El proyecto fue votado a principios de 1933 y se incorporó formalmente a la Constitución el 19 de abril de ese año. A partir de ese momento México restringió la posibilidad de la reelección consecutiva de legisladores, pero paradójicamente la dejó latente al admitirla de forma parcial, pues un diputado o senador podrá volver a hacerlo, siempre y cuando entre el ejercicio del cargo y la nueva elección medie al menos, un periodo. Esta acción respondía más bien a una herramienta de control del partido hegemónico.

Legislaturas locales

La prohibición de reelección inmediata para diputados y senadores fue ampliada en el artículo 116 de la Constitución: “Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser reelectos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes”.

Panorama general

Hasta el día de hoy, los diputados y senadores mexicanos han sido sistemáticamente amateurs, ya que sólo aproximadamente el 14% de los

diputados y el 5% de los senadores que ha tenido este país desde 1934 se han reelecto de manera indirecta. Adicionalmente, incluso de aquellos que efectivamente se han reelecto, realmente no puede decirse que son profesionales porque más de la mitad de los diputados, el 55% y prácticamente todos los senadores lo han hecho únicamente una vez, es decir, han estado solamente en dos ocasiones en el Congreso.

La no reelección tuvo consecuencias significativas para la política mexicana. Fue uno de los engranes del hiperpredencialismo mexicano en el siglo XX que conllevó al aumento del número de iniciativas del Poder Ejecutivo. La limitante también normo la conducta de los miembros del Congreso, casi todos miembros del partido dominante, que se basaría entonces en el interés por ser promocionados a un nuevo cargo en vez de intentar profesionalizar su labor y mantener la eficacia de los trabajos parlamentarios. La no reelección de diputados y senadores posibilitaron la circulación de las elites políticas en el sistema político mexicano del siglo XX.

Así, desde el mismo año de 1933 se discutió en distintas ocasiones la posibilidad de reformar el artículo 59 constitucional. Son, empero, dos los momentos clave que deben resaltarse:

El primero de ellos se remonta al 13 de octubre de 1964, cuando Vicente Lombardo Toledano presentó una iniciativa de reforma al artículo 54 constitucional para posibilitar la reelección limitada de diputados. El dictamen fue aprobado en la Cámara de Diputados, y el 2 de septiembre de 1965 el proyecto fue recibido por el Senado en calidad de minuta, sin embargo la Cámara de Senadores rechazó sin debate alguno la propuesta.

En fechas más recientes, el 10 de abril de 2003; casi cuarenta años después de aquel esfuerzo de 1964, una veintena de senadores de diversas

fracciones parlamentarias encabezadas por Jáuregui (PAN) Borrego (PRI) y Sodi (PRD), han propuesto la reelección consecutiva sin límite de periodos.

Es así que los argumentos en contra de la reelección ya no se pudieron sostener y fue en febrero de 2014, a través de la “Reforma Política” se abrió la era de la reelección en México.

CAPÍTULO 4

BENEFICIOS Y RETOS DE LA REELECCIÓN PARLAMENTARIA Y DE ALCALDES

La reelección legislativa es una condición necesaria para que se den cambios en el funcionamiento del sistema político, pues cambia los resortes que mueven a los legisladores en funciones.

Para decirlo de otra forma la reelección inmediata no es la panacea sino un incentivo necesario para que se den las reformas que tanto requiere nuestro país.

Mucho se ha hablado de que la reelección conlleva la profesionalización del legislador y hace que éste rinda cuentas ante sus electores. Sin embargo poco se ha hecho para explicar estos beneficios. Esta falta ha ido en detrimento de su popularidad ante la opinión pública y hace falta comunicarle a la ciudadanía los beneficios que se buscan con la implementación de la reelección inmediata en términos cuantificables.

Con el fin de llenar ese vacío, a continuación se describirán de manera concreta los principales beneficios buscados, atendiendo a la aclaración de que, si bien esta investigación ha versado principalmente sobre la reelección legislativa o parlamentaria, los beneficios que sobre los que se abordará, son similares y deben entenderse tanto en materia legislativa como ejecutiva para el caso de los alcaldes en lo que corresponda a sus competencias.

Profesionalización

Un legislador va a desempeñar sus funciones de manera profesional en la medida que de ellos dependa la continuidad de su carrera. Es decir, no se especializará porque le nazca sino porque le conviene.

a) Los legisladores se especializan en un tema porque les conviene: un diputado o senador sujeto a reelección sabe que su carrera depende del apoyo de sus distritos. Para que esto suceda los votantes deberán identificarlo y aprobar lo que hace en el ejercicio de sus funciones.

Para lograr esto se enterará de los principales intereses de sus electores, presentará iniciativas e ingresará en las comisiones que incidan en los temas locales. De manera similar, defenderá causas sociales que le ayuden a tener un mayor perfil y aceptación ante los sectores e intereses de sus electores.

En consecuencia los legisladores tenderán a visitar con frecuencia a sus distritos, recabando información sobre sus necesidades a través de reuniones con grupos y la gestoría.

b) Al buscar los legisladores posicionamiento, las comisiones se convierten en la caja de resonancia de los intereses sociales: Las comisiones son instancias legislativas donde se da la discusión especializada sobre las iniciativas que se presentan. En este nivel se presenta primordialmente la profesionalización.

En las democracias modernas los legisladores tienen vínculos estables y transparentes con los grupos de interés de sus bases electorales. Gracias a ellos las comisiones se vuelven los espacios especializados de intercambio de información y negociación.

c) Mayor solidez a las políticas públicas: Un sistema de comisiones fuerte traerá políticas públicas más sólidas y concebidas con base en los intereses de los electores.

La reelección inmediata puede imponer a nuestros representantes una dinámica que, sin olvidar la necesaria coordinación de los partidos, ponga atención a la opinión local. No es aventurado anticipar que, bajo tal influjo, la colaboración entre legisladores pudiera empezar a desbordar los estrictos contornos de los partidos.

d) Los acuerdos son de largo plazo: En política una persona vale lo mismo que su palabra. Es decir, el individuo será percibido como confiable en la medida que pueda darle seguimiento a lo que pacta.

Lo anterior significa que los legisladores sujetos a la reelección vigilan el desempeño de las leyes que aprueban, generando compromisos creíbles ante la ciudadanía.

e) Mayor autonomía y solidez institucional al Congreso: La reelección haría que los legisladores busquen el apoyo del ciudadano para la continuación de su carrera política antes que el de sus jefes políticos, como actualmente sucede.

Esto le daría mayor autonomía al Congreso frente a los dirigentes partidistas, al contrario como hoy sucede: nuestros diputados y senadores son poco más que agentes de líderes políticos, gobernadores y caciques locales.

Con este nivel de autonomía, los diputados y senadores se preocuparían por ejercer plenamente sus funciones y fortalecer al Congreso, sus atribuciones y estructuras internas. La modernización de nuestro Poder Legislativo requiere de la reelección inmediata para concretarse.

Rendición de cuentas

Un legislador sujeto a reelección inmediata se responsabilizará de su gestión no porque esté en su carácter, sino porque el no hacerlo podría poner en peligro su carrera política.

La reelección inmediata generaría una relación más cercana de los representantes con la ciudadanía, pues su permanencia en los cargos dependería principalmente de los votantes y no de los partidos.

Como se hizo con la profesionalización, se expondrán los efectos de la rendición de cuentas basados en la experiencia de otras democracias.

a) los ciudadanos conocerán a sus representantes y actividades: Al hacer que el diputado o senador busque apoyo de sus votantes para continuar con su carrera, la reelección legislativa incrementaría la información que tendría el ciudadano para razonar su voto.

De esta forma, el trabajo legislativo se convertiría en un factor para definir las preferencias electorales además de las dádivas y la propaganda.

b) Fortalecimiento de los grupos opositores: la reelección inmediata no sólo beneficiaría al diputado o senador propietario. También ayudaría a que los partidos de oposición puedan fortalecer sus redes y capacidades, al tener éstos un contrincante fijo al cual vigilar de manera estrecha.

Esto significa que los grupos opositores estarán al pendiente de cuanto hace o deja de hacer el legislador propietario para golpearlo

políticamente. Hablamos aquí desde una votación impopular, una decisión incorrecta o hasta un escándalo personal.

En breve la reelección no generará ciudadanos voraces de información, sino una relación de dependencia entre éstos y los legisladores que incrementaría la información compartida y las razones para transformar esa información en un voto.

c) Mayor competencia interna en los partidos para definir candidaturas: Al fortalecerse el vínculo entre representantes y representados, la reelección inmediata fortalecería las bases de los partidos. Esto es, los militantes ambiciosos tendrán más incentivos de construir una carrera política desde las bases al presentarse como una vía clara para la promoción política.

Así, algunos líderes de base con arraigo y aceptación podrían desafiar al diputado o senador propietario; generándose presiones para que los partidos comiencen a adoptar mecanismos abiertos a selección de candidatos.

¿Quiénes ganan y quiénes pierden?

A nuestro parecer, la prohibición a la reelección inmediata de los legisladores y alcaldes distorsionaba el funcionamiento y desempeño de nuestra democracia, toda vez que generaba una clase política irresponsable e improvisada.

Se describirá a continuación lo que ganarían o perderían los diversos actores políticos y sociales con la restauración de la reelección inmediata, bajo el escenario actual y uno de cambio.

Es necesario repetir que la reelección no necesariamente va a dar todos los efectos de manera inmediata: todo arreglo democrático es resultado de un largo proceso de prueba, error adaptación y reforma. Sin embargo el mantener el estatus quo es apostar por la inmovilidad.

Ciudadanos

¿Qué se tiene?

El legislador es un poco conocido por sus votantes, ya que el primero no tiene por qué regresar a su distrito si debe quedar bien con sus líderes para continuar con su carrera. Si el legislador no tiene por qué estar en contacto con sus distritos, tomará decisiones desvinculadas a los intereses de sus electores al seguir la línea partidista. Por lo tanto el actual sistema genera consistentemente resultados que están por debajo de los cambios que requiere el país.

La irresponsabilidad de los legisladores lleva a que el ciudadano crea que el problema del desempeño del Congreso radica en las personas que elige y no en las instituciones que fomentan esas conductas. De esta forma aplaza sus esperanzas de cambio en las siguientes elecciones, bajo la expectativa de que esa vez elegirá a alguien “*bueno*” o “*capaz*”. Al no haber partidos responsables, pesará más la dádiva a las bases del partido en el gobierno la mercadotecnia.

¿Qué tendríamos?

Los legisladores se verán obligados a regresar a sus distritos. Esto implica que deberán responder a los intereses de los ciudadanos, quienes tendrían el poder de evaluar la gestión de sus representantes.

Los legisladores y los partidos opositores generarán información para influir en las preferencias electorales, fomentando una ciudadanía más informada. Para mantener el apoyo popular, el legislador tendrá que defender los intereses locales a través de una carrera en comisiones, presentar iniciativas y actividades como la gestoría.

La permanencia de legisladores dependerá de qué tanto se encuentran los ciudadanos satisfechos con las reformas que se aprueban y las actividades que se realizan en su beneficio. Esta dinámica generará políticas públicas más sólidas y con proyección de largo plazo.

Partidos

¿Qué se tiene?

Al estar desvinculados de la ciudadanía, los partidos toman decisiones de acuerdo a sus propios intereses. Son dirigidos por aquel o aquellos dirigentes políticos que tienen la capacidad de influir en la selección de los candidatos, llámense presidentes de partido, gobernadores o “caciques”.

Dicha situación hace que los políticos dependan, para continuar con su carrera política, de una lealtad ciega hacia sus respectivos dirigentes. Estos dirigentes no pueden planear a largo plazo, dado que se ocupan de mantener sus cotos de poder y ganar otros espacios en la siguiente elección.

Tal arreglo hace que los partidos, aunque fuertes en cuanto a sus atribuciones legales y recursos económicos, sean inestables por el faccionalismo entre los diversos dirigentes al competir por espacio de poder. Al controlar las carreras políticas de los legisladores, los dirigentes partidistas imponen su “línea” en el Congreso. Las leyes aprobadas, al

responder a intereses coyunturales, siempre serán ineficaces para enfrentar los problemas.

Al encontrarse desvinculados de los electores, los partidos dependerán de las dádivas a grupos particulares y la mercadotecnia para ganar votos, incrementando considerablemente el costo de nuestra democracia.

¿Qué se tendría?

Los dirigentes políticos perderán su poder de selección de candidatos y con ello la capacidad para imponer su línea en el Congreso. Desaparecerían con ellos los políticos que han basado su carrera a través de brincar de un órgano legislativo a otro a través de colocarse en los primeros lugares en las listas de partido.

Las dirigencias centrales de los partidos tendrían que negociar las posturas institucionales con los coordinadores de los grupos parlamentarios; en lugar de que los primeros la impongan a los segundos como hoy sucede.

A mediano plazo los presidentes de los partidos serían al mismo tiempo coordinadores parlamentarios, pues es las asambleas donde las principales negociaciones tendrán lugar.

Los políticos jóvenes y ambiciosos tendrían una vía cierta para aspirar a una curul: el construir una carrera a través del trabajo en las bases.

Los legisladores tendrían la capacidad de negociar reformas a largo plazo, en la medida que se responsabilizaran de lo que aprueben.

Al competir repetidamente por el mismo puesto, los legisladores ganarán reconocimiento en sus distritos, abaratando los costos de las campañas.

Grupos de interés

¿Qué se tiene?

Todo contacto con los diputados y senadores empieza desde cero cada inicio de legislatura. Los diputados y senadores entrantes no tienen por qué respetar lo que acordaron sus antecesores.

Al no competir por el mismo puesto en la siguiente elección, los legisladores no tienen por qué transparentar su gestión. Esto expone al sistema político a la corrupción durante el cabildeo.

¿Qué se tendría?

El restablecimiento de las carreras parlamentarias traerá estabilidad en las relaciones entre los legisladores y los grupos de interés. Esto se traduciría en mayor confianza entre los actores y proyección a largo plazo.

Un legislador sujeto a la reelección sabe que un escándalo de corrupción arruinaría su carrera. Por eso se preocuparía por transparentar sus relaciones con intereses externos.

Gobernadores

¿Qué se tiene?

Los gobernadores ejercen un control férreo sobre sus entidades gracias al control que tienen sobre las carreras políticas locales. Semejante control les permite obrar con amplios márgenes de opacidad e impunidad.

¿Qué se tendría?

Los gobernadores perderían su control sobre las carreras políticas al responder los legisladores federales y locales, así como los alcaldes, a sus bases electorales.

Los congresos locales ganarían autonomía frente al gobernador, acordando sus poderes y aprobando políticas de transparencia. Además, los congresos locales usarían su poder de ratificación y nombramiento de funcionarios con mayor autonomía, limitando aún más el poder de los gobernadores sobre la clase política local.

Los gobernadores perderían los márgenes de discrecionalidad que hoy tienen gracias a la no reelección, teniendo que vivir con reglas democráticas en un entorno cada vez más competitivo, como sucede en cualquier democracia.

Sin embargo, los gobernadores contarían con interlocutores más estables en los congresos locales.

Presidente de la República

¿Qué se tiene?

Las negociaciones con el Poder Legislativo comienzan desde cero cada tres años, careciéndose de interlocutores estables y confiables.

La agenda legislativa es controlada por dirigencias externas, dificultándose las negociaciones. Este arreglo es inestable, aumenta los costos y fomenta el faccionalismo. Nadie asegura que los arreglos pactados duren más allá de la legislatura.

¿Qué se tendría?

La continuidad en las carreras legislativas permitiría al Presidente contar con interlocutores estables y confiables, con la capacidad de mantener su palabra legislatura tras legislatura.

La agenda de la definirían los propios diputados y senadores, facilitándose las negociaciones políticas.

La reelección ayudaría a generar alianzas que rebasen los intereses partidistas.

México en el mundo

¿Qué se tiene?

En la política uno vale lo mismo que su palabra. Esto significa que está obligado a darle seguimiento a lo que pacta si desea ser visto como una persona confiable.

México tiene legisladores que no pueden dar seguimiento a lo que pactan frente a sus contrapartes del resto del mundo, que sí tienen la capacidad de cumplir su palabra gracias a que se pueden reelegir. Por lo tanto los legisladores mexicanos carecen de capacidad de negociación en la arena internacional.

Gracias a ello temas como agenda migratoria con los Estados Unidos son detenidas por los congresistas de nuestro vecino del norte, quienes no tendrían por qué pactar con gente que no tiene la capacidad de cumplir los acuerdos.

¿Qué se tendría?

Con la reelección los legisladores mexicanos podrán construir relaciones de confianza con sus contrapartes de otros países, dándoles la capacidad de negociar arreglos benéficos para la Nación.

Retos a futuro al respecto de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes

Como se dijo arriba, la reelección es una condición necesaria para que se puedan realizar las reformas que tanto necesita nuestro país en la medida que presionarían a nuestros legisladores a cambiar su conducta.

Toda reforma institucional trae por antonomasia efectos deseados, inesperados y no deseados. Es decir, será necesario vigilar su desempeño a lo largo del tiempo para, en su caso, establecer nuevos cambios.

Combatir la falta de renovación constante de los cuadros políticos.

La renovación constante en los cuadros políticos es un asunto deseable, le brinda dinamismo al sistema político y evita el enquistamiento de grupos que, a la larga, se vuelven obstáculos para el progreso.

La reelección inmediata de legisladores y alcaldes en nuestro país pensó en este riesgo, por lo que la reforma estableció un límite para los Senadores de dos periodos y para los diputados locales y federales un máximo de cuatro, dando un total para ambos de 12 años máximo como legisladores; mientras que para los alcaldes (incluidos los regidores) un máximo de dos administraciones.

Esta situación de temporalidad nos parece adecuada justamente para evitar el surgimiento y fortalecimiento de caciques locales. Por otro lado, en la vida

interna de los partidos también se deben poner reglas para proceder a que un legislador o un alcalde esté en las boletas de manera consecutiva, la propuesta es que se someta, en igualdad de condiciones a procesos internos de selección.

La ventaja que tendría el legislador o el alcalde que busque reelegirse, frente a los demás candidatos internos y, eventualmente externos, sería precisamente el conocimiento que la ciudadanía y el electorado de su distrito o municipio tiene al respecto de él (o ella) y su gestión legislativa o ejecutiva, no así el control que ejerza en su partido o “la cargada” en su favor.

Consideramos que, de esta manera, se promueve, además de la profesionalización y continuidad en los puestos de responsabilidad legislativa y ejecutiva, con todos los beneficios que conlleva y que hemos analizado someramente en esta investigación, sino también la competitividad política electoral, que le dará ese dinamismo que se pretende, pero no por el cambio en sí, sino por la búsqueda de mejores opciones reales en el ejercicio del poder público. La ciudadanía reclama mejor representación y responsabilidad, no sólo movilidad.

Evitar que un legislador o un alcalde se corrompa más

Una de las consecuencias de la reelección es que los políticos estén más vigilados tanto por los ciudadanos como por la oposición y sean castigados por conductas que la ciudadanía perciba como inapropiadas. Asimismo, México ha avanzado mucho en cuestiones de transparencia, por lo que detectar anomalía resulta más sencillo.

Ciertamente el día de hoy tenemos una ciudadanía que no participa en la vida política de su ciudad, región o del país, existe un alto grado de apatía e

incluso de rechazo a lo “político” y se le toma como sinónimo de contaminación y obstáculo; sin embargo, con la reelección se pretende justamente combatir dicha inercia negativa, romper ese círculo vicioso en el que está sumergida nuestra sociedad. Al tener que regresar a sus distritos para conseguir el favor de los votantes, o al tener que estar en permanente contacto con los ciudadanos del municipio, los legisladores y los alcaldes promoverán, aún inconscientemente, el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, con lo que se producirá gradualmente mayor participación y conciencia política, dando como resultado mejores políticas públicas.

Evitar el fortalecimiento de cacicazgos locales

Los caciques ya existen y son poderosos, llámense locales, cúpulas partidistas o gobernadores. La base de su poder es precisamente el control que tienen para decidir quiénes serán candidatos gracias a que la ciudadanía no tenía el poder de premiar o castigar a sus representantes.

Al contrario de lo que se puede suponer, la reelección genera menos incentivos a cacicazgos ya que los políticos requieren una evaluación positiva de los ciudadanos para mantenerse en el cargo, no así de sus grupos o jefes políticos, siempre y cuando hayan representado eficientemente a la ciudadanía en sus respectivas demandas y necesidades.

También, como decíamos anteriormente, al limitar la reelección consecutiva también se hace difícil la creación de cacicazgos ya que se restringe el ejercicio del poder a un máximo de 12 años consecutivos para los legisladores y 6 para los alcaldes.

Finalmente, al argumento de que se fortalecerían los cacicazgos ya que las elecciones no son totalmente libres, debemos apelar a que en la actualidad los institutos electorales tanto el nacional como los locales tienen un alto nivel de profesionalización, estrictas normas procedimentales y sujeción a leyes electorales que hacen sumamente difícil la manipulación de los procesos electorales, lo cual deja solamente a la especulación y teorías conspiratorias (frecuentemente alimentadas por los perdedores en las contiendas) acerca del actuar sospechoso de los institutos electorales⁶⁶.

Evitar las prácticas clientelares

El clientelismo es una práctica común en todas las democracias, en la medida que forma parte de las tácticas que tienen los legisladores para tener una base de votos que les permita continuar con su carrera.

Si bien el contacto del representante con el ciudadano haría que el primero realizase labores de gestoría en su distrito, éstas son solamente una de tantas actividades que el legislador deberá realizar a nombre de la ciudadanía.

La ausencia de partidos fuertes y con redes estables ante la ciudadanía hace que el clientelismo sea muy importante, al no haber incentivos para el intercambio de información sobre las demás funciones de los legisladores. La reelección buscará conectar a los legisladores y los alcaldes con los ciudadanos.

⁶⁶ Lo anterior no significa que pasemos por alto el hecho real de que partidos y candidatos busquen alterar o manipular la voluntad de los electores con diversas tácticas durante las campañas o incluso el mismo día de la jornada electoral, sin embargo también hay que establecer que para eso existen otras instituciones y por supuesto hace falta la denuncia, investigación y sanción de tales conductas que son independientes de los institutos electorales y, por supuesto, de la figura de la reelección.

Buscar que los cambios buscados mediante la reelección no tarden demasiado

Toda la reforma institucional requiere de un tiempo para que los actores reorienten sus objetivos y conductas. Por lo tanto, va a tomar algún tiempo para que se observen a plenitud los efectos de la reelección inmediata de los legisladores.

Sin embargo, hay un aspecto en el que los legisladores cambiarían de inmediato: al saber que su supervivencia política depende de la ratificación del apoyo ciudadano actuará de manera distinta. Los demás efectos vendrían a partir del reconocimiento de que las reglas ya cambiaron.

Acompañar estas medidas de instrumentos de participación e involucramiento social

Los mecanismos de democracia participativa concibieron como complemento, pero nunca un sustituto, de la democracia representativa.

En los países donde funciona bien se usa para decisiones trascendentales. Por el contrario, los regímenes autoritarios y totalitarios los usan como un instrumento para legitimar sus decisiones gracias a que tienen los medios de comunicación y movilización necesarios.

Estos mecanismos se aplican en decisiones trascendentales, por lo que los requisitos para ponerlos en práctica son demasiado elevados en cuanto a porcentajes de la población necesarios para organizarlo y niveles de participación para considerarlos vinculatorios.

Los procesos participativos funcionan mejor a nivel local, poniendo un cuidado especial en la forma que se instrumentarán. De lo contrario pueden llegar a ser las mejores herramientas de manipulación social a manos de los demagogos.

No es prudente fortalecer la democracia participativa si la representativa no es efectiva. Hacerlo podría abrir el paso a los procedimientos en un momento en que se debe apostar por las instituciones.

Fortalecer el poder del ciudadano

Actualmente, los ciudadanos tienen poco interés en monitorear el desempeño de sus gobernantes. Ello se debe a que, cómo los políticos sólo estarán en el cargo un trienio, los ciudadanos tendrían que investigar cada tres años a las personas que se están postulando para cargos de elección popular. Dicha labor es costosa en recursos pero sobre todo en tiempo y muy pocos ciudadanos están dispuestos a realizarla.

Al tener políticos que estén más tiempo en sus cargos, los ciudadanos los conocerán porque el buscar información sobre sus representantes será más fácil y accesible.

En una democracia, el que los ciudadanos establezcan vínculos más estables con sus representantes facilita que se esté al pendiente del desempeño de los últimos. Es decir, el ciudadano puede vigilar que se protejan sus intereses. A su vez, estará en el mejor interés del político hacerlo e informar al votante que lo ha hecho para poder obtener el voto y seguir en el cargo.

Al estar sometidos a la evaluación ciudadana, los gobernantes deberán poner mayor empeño en ser competentes en su trabajo para ser

recompensados con el voto y con ella permanecer en su posición. Así, los ciudadanos tendrían mayor control sobre los políticos.

Por otro lado, la oposición tendrá mayor interés en detectar posibles fallas u omisiones y hacerlas del conocimiento de los votantes. Con los incentivos de la oposición a hacer pública la información relacionada al mal desempeño del gobierno, los ciudadanos no tendrían la responsabilidad total del monitoreo a la labor política.

Candidaturas independientes

Las candidaturas independientes son una figura que, al abrir la competencia a personas que no serían nominadas por un partido, libera tensiones entre la ciudadanía y de esa forma brindan legitimidad al sistema.

El ingreso de candidatos independientes en las competencias electorales ha hecho que los partidos tengan que aclarar y enriquecer sus planteamientos y ofertas, especialmente cuando los primeros tienen arraigo en sus localidades.

Sin embargo esta figura, por si misma, no mejora el desempeño de una democracia. Los candidatos independientes no necesariamente son más honestos o mejores funcionarios que quienes cuentan con el respaldo de un partido.

Así como la “ciudadanización” de la política brinda elementos sanos y dinámicos al sistema político, se debe cuidar la parte de la rendición de cuentas por parte de los representantes y gobernantes independientes.

Por otra parte los candidatos independientes son exitosos en cargos ejecutivos, preferentemente a nivel local. Esto se debe a que tienen la

capacidad de instrumentar una agenda clara y cuentan con recursos económicos para llevarla a cabo. Además suelen contar con el fácil reconocimiento y familiaridad del ciudadano en localidades pequeñas.

En Michoacán, a raíz de la reforma de 2014 que habilita por vez primera las candidaturas independientes, el día de hoy contamos con el primer alcalde electo de la historia que gobernará la capital del estado, debemos estar atentos al desarrollo de su gestión y acompañarla como sociedad, mediante la información y la participación.

En el ámbito legislativo, no obstante hay que tener muy presente que las experiencias en otros países, no arroja tan buenos resultados, en la medida que los órganos de gobierno y los procesos de toma de decisiones parlamentarios son controlados por los partidos. Ante esto el nivel y capacidad de comunicación y negociación tanto al interior como al exterior de los legisladores independientes resultará vital para el éxito en su gestión y su posible reelección.

CONCLUSIONES

Coincidimos con Emma Campos Vargas, cuando sostiene que “mientras México no cuente con legisladores experimentados, no tendrá un Poder Legislativo fuerte que funja como contrapeso a los extraordinarios poderes de la presidencia de la República”⁶⁷.

Así, sostiene la autora que la experiencia acumulada de un legislador es fundamental, pero al mismo tiempo es de vital importancia la continuidad que se mantenga en este proceso de acumulación. Es decir, entre menos años transcurren para regresar a la Cámara, se capitaliza más rápido la experiencia, perdiéndose menos información, familiaridad y conocimiento de los problemas y la evolución de la agenda legislativa.

Lo anterior, ya que con el tiempo, el conocimiento y la experiencia que los representantes acumulan en un desempeño continuo de sus tareas, redundan en una supervisión y un control parlamentario más eficaz sobre el gobierno. Además la madurez y especialización adquiridas por este medio, los capacita para elevar la calidad y el rendimiento de sus intervenciones, condición cuanto más necesaria frente a una burocracia administrativa mejor dotada de apoyo logístico que este órgano.

Mediante la vía de la reelección, México podrá construir legisladores profesionales que se vuelvan expertos en lo que hacen y que fundamenten su carrera política y legislativa en el contacto con la gente, generando sinergias con sus comunidades y distritos, fortaleciendo el sistema democrático y generando mejores leyes, además de consolidar las demás funciones legislativas, particularmente el control político y la fiscalización.

⁶⁷ “Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la no reelección”, 1996, Instituto de Investigadores Legislativas de la H. Cámara de Diputados.

En el caso de los alcaldes, se fortalecerá el compromiso y el contacto permanente con la comunidad, con la sociedad civil organizada, los ciudadanos tendrían una voz más fuerte, que se escuche y que sea vinculante para que el gobernante municipal adopte alianzas para atacar de manera más consensada y cohesionada los problemas y necesidades de su municipio; eso, si quiere permanecer una administración más al frente del Ayuntamiento.

Finalmente, la reelección tanto legislativa como edilicia, en tanto que un movimiento natural en la carrera de cualquier político que se precie o que pretenda continuar con su carrera (ya que al no buscarla acepta tácitamente su desempeño negativo y prefiere evitar el juicio ciudadano, lo que iría en contra de su reputación política, que es su principal capital), moverá los cimientos del sistema democrático como lo conocemos en México, despertará las conciencias en la mayoría de los políticos y los responsables de gobernar este país, pero sobre todo, le arrebatará significativamente poder a las oligarquías políticas de siempre para entregárselo a la gente, que mediante este instrumento, podrá premiar o castigar a sus representantes. Este es el verdadero cambio, el que provoca todo lo demás.

BIBLIOGRAFÍA

- **ALONSO** de Antonio, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dikison, Madrid, 2202.
- **ARAGÓN**, Manuel. *Constitución, democracia y control*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- **ARANDA** Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 1998.
- **ARTEAGA** Nava, Elizur, *Tratado de Derecho Constitucional de Derecho*, Tomo I, Editorial Ozford, México, 2001.
- **ATIENZA**, Manuel, *Jurisdicción y argumentación en el Estado constitucional de Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
- **BAGEHOT**, Walter, *La Constitución Inglesa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
- **BERLÍN** Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, 4ta. Reimpresión, México, 200.
- **BETHAM**, Jeremy, *Tácticas parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- **BIACHI**, Manuel, *Los derechos humanos y el derecho de sufragio en América*, OEA/Scr, L/V/II.5. Doc. 14, octubre 4, 1962.
- Bill o rights de 1689. The Avalon Project at Yale Law School. En www.yale.edu/lawweb/avalon/
- **BLANCO** Herranz, Francisco Javier, *Modernización de los parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento*. En el parlamento del siglo XIX, Aelpa, Madrid, 2002.
- **BOTHWELL**, Reece B., *Manual de Procedimiento parlamentario*, Editorial Universitaria. Universidad de Puerto Rico, Río Piedras, 1964.

- **CARBONELL**, Miguel, *La reelección Legislativa: una Propuesta de Cambio Constitucional*, versión electrónica de la Revista Crónica Legislativa, localizada.
- **CARBONELL**, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, Documento de Trabajo, IIJ, UNAM, México, 2000.
- **CARRÉ** De Malberg, René. *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- **CERVANTES** Gómez, Juan Carlos, “La Ley Orgánica del Congreso General”, *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, Julio – septiembre de 2005.
- **CERVANTES** Gómez, Juan Carlos, La Ley Orgánica del Congreso General, *Revista Quórum Legislativo* núm. 82, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, julio – septiembre de 2005.
- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
- **CONSTITUCIONES** DE ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA COSTA RICA, CUBA, CHILE, ECUADOR, EL SALVADOR, ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, GUATEMALA, HAITÍ, HONDURAS, NICARAGUA, PANAMÁ, PARAGUAY, PERÚ, REPÚBLICA DOMINICANA, URUGUAY Y VENEZUELA.
- **DAVIDSON**, Roger H y Oleszek, Walter J, *Congress and its members*, CQ Press, Octava edición, Washington D.C., 2002.
- **DE LIMA** Jiménez, Dinorah, *Organización, Estructura y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. El Congreso mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

- **DE SECONDANT**, Charles, Barón de Montesquieu. “El espíritu de las Leyes”, 1748.
- **DE VERGOTTINI**, Guiseppe, *Derecho constitucional comparado*, UNAM, México, 2004.
- Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 17 de noviembre de 1821. Sobre convocatoria a Cortes, Decretos de 1821 a 1824. Colección del Archivo Histórico de la Dirección General de Bibliotecas de la Cámara de Diputados.
- Decreto de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano del 18 de febrero de 1822. Sobre medidas para abrir el Congreso. Decretos de 1821 a 1824.
- **Diario de los Debates** de la Cámara de Diputados del 6 de octubre de 1977.
- **DWORAK**, Fernando, Alfonso, prólogo del libro de Ignacio Torres Muro, *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*. Congreso de los Diputados Monografías II. Madrid. 1987.
- **FERNÁNDEZ** Riveira, Rosa Ma., *El voto parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2003.
- **FERNÁNDEZ** Ruiz, Jorde, *Poder Legislativo*, UNAM, Porrúa, México, 2003.
- **FERRAJOLI**, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trota, Madrid, 2002.
- **FERRER** Muñoz, Manuel. Ensayo titulado: “Aspectos de la reelección en México”, en *Crónica Legislativa*, número 5, tercera época. 1^o de diciembre al 15 de enero de 1999, editado por la Cámara de Diputados.

- **FERRUFINO**, Alfonso, Ortiz Mercado, José, Cristóbal Urioste, Júan. *¿Parlamentarismo o presidencialismo?: propuestas para el debate*. 1995.
- **FRAGA**, Gabino, *Derecho Administrativo*, Porrúa, 35^o edición, México, 1997.
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del 27 de septiembre de 2006.
- Gaceta Parlamentaria del Senado de la República del 17 de octubre de 2006.
- **GALEANA**, Patricia, *La Constitución de la Democracia Mexicana. El camino de la Democracia en México*, Archivo General de la Nación, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Comité de Biblioteca e Informática, México, 1998.
- **GARCÍA** Guerrero, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Monografías 30. Congreso de los Diputados de España, Madrid, 1996.
- **GARRORENA** Morales, Ángel. Enciclopedia Jurídica Básica Volumen IV. Voz Reglamento Parlamentario. Editorial Civitas, España, 1995.
- **GENTILE**, Jorge H., *Derecho Parlamentario Argentino*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.
- **GIL** Villegas, Francisco (coordinador). *El congreso mexicano "Estructura, organización, funcionamiento y análisis político"*, Instituto de Investigaciones Legislativas. LV Legislatura, 1994.
- **GONZÁLEZ**, Chávez, Jorge. *El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa, Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia*, DPI-12-JUNIO, 200, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

- **GONZÁLEZ** Chávez, Jorge, El Sistema Parlamentario en cinco Países de Europa. Estudio comparativo: Reino Unido, Italia, Alemania, España y Francia., DPI-12-JUNIO, 2009, LVIII Legislatura, Cámara de Diputados, Biblioteca del H. Congreso de la Unión.
- **GUASTINI**, Ricardo, *Estudios de teoría constitucional. Doctrina jurídica contemporánea*, 1ra. Edición, México, 2003.
- **GUTIÉRREZ**, Jerónimo y LUJAMBIO, Alonso, *EL proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder, el caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001.
- **HAMILTON**, William Gerad, *Lógica Parlamentaria: o de las reglas del buen parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid 1996.
- **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, Coordinador de la colección Pedro Aguirre, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Reino Unido*, Primera edición, México, 1999.
- **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, coordinador de la colección Pedro Aguirre, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos, Reino Unido*, Primera edición, México, 1999.
- **INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, coordinador de la colección Pedro Aguirre, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. Italia*, Primera Edición, México, 1999, pág. 22.
- **JEFFERSON**, Thomas, *Manual de Derecho Parlamentario*, Edición facsimilar realizada por la Coordinación del Sector Popular del Grupo Parlamento del PRI, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura México, 2002.
- **RELSEN**, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Ediciones Coyoacán, México, 2005.

- **La reelección de legisladores: las ventajas y los dilemas**, Quórum, México, enero de 1996.
- Legislación Mexicana. Expedida desde la Independencia de la República. Ordenada por los Licenciados Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I, Número de Disposición 448.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- **LOEWENSTEIN**, Karl, *“La presidencia fuera de Estados Unidos (estudio comparativo de instituciones políticas)”*, *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, año II, núm. 5, 1949.
- **LOEWENSTEIN**, Karl, *Teoría de la constitución*, Editorial Ariel, Barcelona, 1983.
- **LÓPEZ** Guerra, Luis, *Organización y funcionamiento del Parlamento del Futuro*, Tecnos, Madrid, 2002.
- **LUJAMBIO**, Alonso y **MARTÍNEZ BOENESS**, Jaime, Estudio Introductorio a *La Constitución Inglesa* de Walter Bagehot. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005.
- **MANCELLA**, Andrea, *El parlamento*, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LIII Legislatura. 1987.
- **MANETTI**, Michela, “La legitimación del diritto parlamentare” Giufre Editore, 1990, p. 145. Citada por Elviro Aranda Álvarez, en *“los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional”*.
- **MÁRQUEZ** Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- **MARTÍNEZ** Báez, Antonio, *Un debate en pie: la historia del reeleccionismo*. Excelsior, Febrero 19, 1965.

- **MARTÍNEZ** Elipe, León, *Introducción al Derecho Parlamentario*, T. I. Arazandi, Pamplona, 1999.
- **MIJANGOS**, María de la Luz. *El control del presupuesto desde una perspectiva jurídica. El control de las finanzas públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México 1996.
- **MORA** Donatto, Cecilia Judith, *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control política*. Cámara de diputados, Comité de Biblioteca e informática, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- **MORA**, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El congreso mexicano en su encrucijada*. Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006.
- **ORTIZ** Arana, Fernando y **TREJO CERDA** Onosandro. *El procedimiento Legislativo mexicano*. Editorial Sista, México, 2005.}
- **PEDROZA** De la Llave, Susana TALIA. *El congreso de la unión*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- **PÉREZ** Serrano, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, 2nda. Edición, Civitas, Madrid, 1997.
- **PORRÚA**, Francisco, *Teoría del Estado*, México, 1963.
- **PUNSET** Blando, R. *Temas básicos de derecho constitucional*. Editorial Civitas, Tomo II, Organización del Estado, Madrid, 2001.
- **RAIENER**, ARNOLD, *Consideraciones generales sobre los reglamentos internos del parlamento en el derecho alemán*, Parlamento de Cantabria. Santander, 2000.
- Reglamento Interior del Congreso General.
- Reglamento Interior del Soberano Congreso Constituyente. 25 de abril de 1823. Legislación Mexicana. Expedida desde la

Independencia de la República, Ordenada por los Licenciados Manuel Dublan y José María Lozano. Tomo I. Número de Disposición 327.

- Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Nacional Instituyente, Decreto 25 de la Junta del 21 de enero de 1823. Decretos de 1821 a 1824.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, de 1821. En “Historia Sumaria del Poder Legislativo en México”, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. Decreto CCXCIII de 4 de septiembre de 1813, en “Historia sumaria del Poder Legislativo en México”. Instituto de Investigaciones Legislativas. Cámara de Diputados Serie I, Tomo 1, Volumen I. México, 1997.
- **RODRÍGUEZ** Prats, Juan José, Desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2006.
- **SANTAOLALLA**, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- **Seminario de Análisis sobre la Reforma Política**, celebrada en el Patio Central del Senado de la República el 25 de enero de 2010; **Segunda Mesa**; Reforma del Poder Legislativo (reelección inmediata, fórmulas de acceso, número de integrantes), p. 29; en la página electrónica <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista11/4.pdf>
- **SERRA** Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, 19⁰ Edición, México, 2003.
- **TENA** Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, 34⁰ edición, México, 2001.

- **TERRÓN** Motero, Javier, *Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo*, en Pau i Vall, Francesc (comp), *Temas y problemas del Parlamento contemporáneo*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- **TORRES** Muro, Ignacio, *Los órganos de gobierno de las cámaras*, Congreso de los Diputados, Monografías II, Madrid, 1987.
- **TOSI**, Silvano, *Derecho Parlamentario*, Cámara de Diputados, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- **TOVAR**, Orlando, *Las funciones de investigación y control de la Cámara de Diputados*, Derecho parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México, 1987.
- **VALADÉS**, Diego, *El control del poder*, Estudios Doctrinales, Número 196, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UANM, México, 1998.
- **WATSON**, Richard A., *Democracia Americana, Logros y Perspectivas*, Editorial Limusa, México, 1989.
- **WEBER**, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 9na reimpresión, México 1992.
- **WILSON** Q., James, *El gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa, Tercera reimpresión, México, 1999.
- **WILSON**, Woodrow, *El gobierno congresional, Régimen político de los Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2002.
- **SCHEDLER**, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la información, Cuadernos de Transparencia, México, 2004.
- Seminario Judicial de la Federación, novena época, tomo III, junio de 1996, p. 388.

Resumen/abstract

La ineficacia del Estado Mexicano, es ya palpable entre la sociedad que cada vez se decepciona más de sus representantes populares, y con ellos, del sistema democrático representativo. El Poder Legislativo tiene gran parte de la culpa. En lo general el Congreso Federal y los locales se comportan como un cuerpo de aprendices e improvisados, sujetos a líneas e intereses partidistas o personales, ocasionando una parálisis legislativa que impide la resolución de los más importantes asuntos públicos.

La reelección parlamentaria y de alcaldes, aprobada en febrero de 2014, se advierte como un incentivo para la maduración del Poder Legislativo y del sistema político general, al incrementar la rendición de cuentas, la profesionalización, la estabilidad política y legislativa, la eficacia y responsabilidad de los diputados y senadores y el fomento de proyectos legislativos coherentes de largo plazo; el parlamento se fortalece al darle poder al ciudadano, estableciendo una verdadera conexión entre el representado y el representante, y un sistema de recompensa o sanción al desempeño del legislador.

En el caso de los alcaldes, se fortalecerá el compromiso y el contacto permanente con la comunidad y la sociedad civil organizada. Finalmente, la reelección tanto legislativa como edilicia, le arrebatará significativamente poder a las oligarquías políticas de siempre para entregárselo a la gente, este es el cambio más importante.

Inefficiency in Mexican State is already palpable among society, who is growing in disappointment with their representatives and the democratic system. Legislative power has big part of the blame. In general Federal and local Congresses behave like apprentices and improvisers, subject to party or personal interests, causing legislative paralysis that prevents the solution of public affairs.

Parliamentary and mayor reelection, approved on February 2014, its meant to be an incentive for the maturation of the legislative power and the general political system by increasing accountability, profesionalization and political stability, representatives effectiveness and responsibility and the promotion of long term policies; parliament strengthens by giving power to the citizen, setting a real connection between representative and represented and a system of reward or sanction to their performance.

In the case of mayors, the commitment and permanent contact with the community and civil society grows strong. Finally legislative and mayor reelection disempowers political oligarchies to give it to the people. That is the most important change.

Palabras clave: reelección, democracia, poder legislativo, legisladores, alcaldes, sistema político.